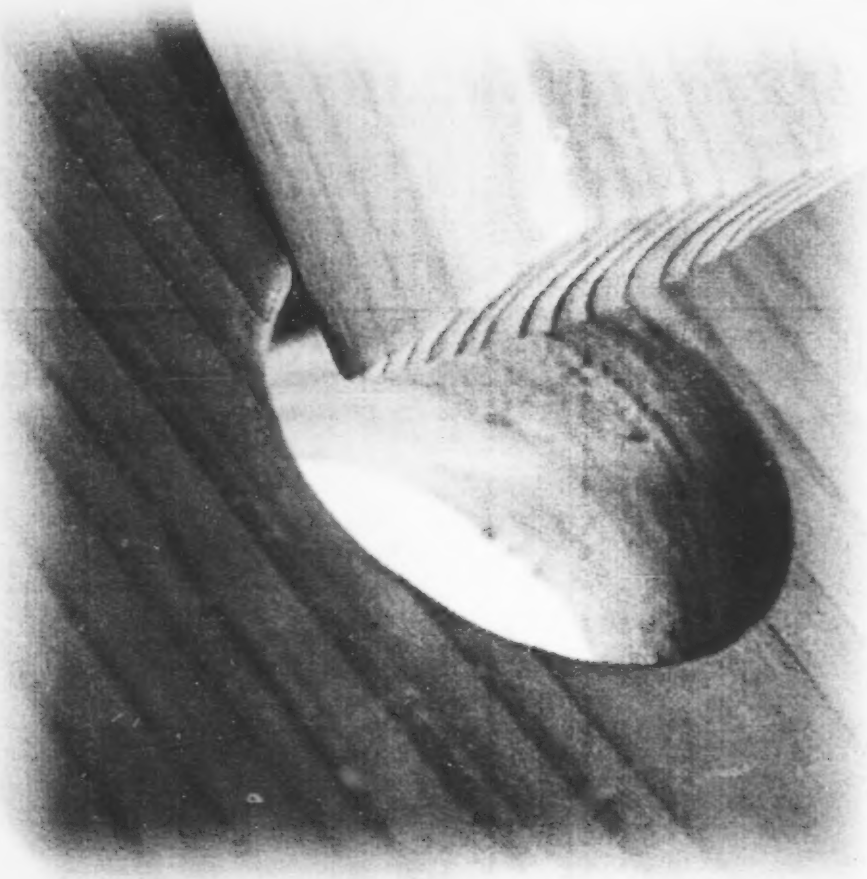
Canadian Centre for Management Development
Centre canadien de gestion

Making Transitions Work

Integrating External Executives into the Federal Public Service



Arthur Kroeger and Jeff Heynen

Canada

Making Transitions Work

Integrating External Executives into the Federal Public Service

Arthur Kroeger and Jeff Heynen

For more information or copies, please contact the Research and University Relations Group of the Canadian Centre for Management Development.

Telephone: (613) 947-3682 / 943-8370
Fax: (613) 992-1736
Email: publications@ccmd-ccg.gc.ca

The opinions expressed are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the Canadian Centre for Management Development.

© Canadian Centre for Management Development, 2003

National Library of Canada cataloguing in publication data

Kroeger, Arthur

Making Transitions Work : Integrating External Executives into the Federal Public Service

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Des transitions réussies.
ISBN 0-662-67228-5
Cat. no. SC94-103/2003

1. Government executives – Canada.
2. Canada. Officials and employees – Recruiting.
3. Civil service – Canada – Personnel management.
4. Government executives – Canada – Interviews.
I. Heynen, Jeff, 1972- .
II. Canadian Centre for Management Development.
III. Title.
IV. Title: Integrating External Executives into the Federal Public Service.
V. Title: Des transitions réussies.

JL111.E93K76 2003 352.6'5'0971 C2003-980300-7E

Table of Contents

104-01861/

PREFACE ii

ACKNOWLEDGMENTS/ABOUT THE AUTHORS iii

EXECUTIVE SUMMARY 1

I) INTRODUCTION 3

a) Purpose and Methodology 3

b) Recruitment Trends 4

c) Structure of Report 6

II) IDENTIFYING THE BENEFITS AND COSTS OF INTEGRATION 7

a) Defining the Benefits of External Recruitment 7

b) Defining Successful Integration 7

c) Costs of Unsuccessful Transitions 8

d) Private Sector Experience 10

III) THE FEDERAL GOVERNMENT EXPERIENCE: CHALLENGES OF INTEGRATION 11

a) Culture 11

b) Networks 12

c) Administration 13

IV) UNDERSTANDING THE DIVIDES 15

a) The Public-Private Sector Divide 15

b) The Federal-Provincial Divide 17

V) IMPROVING THE INTEGRATION PROCESS: RECOMMENDATIONS 19

a) Selection Process 20

b) Reception Arrangements and Orientation 21

c) Continuing Support 24

VI) SUMMARY AND CONCLUSION 27

BIBLIOGRAPHY 28

ANNEX 1 - LIST OF INTERVIEWEES 29

ANNEX 2 - INTERVIEW QUESTIONS 31

PREFACE

The Canadian Centre for Management Development (CCMD) is pleased to publish *Making Transitions Work*, which addresses a timely yet enduring question: how can we make a new professional environment more hospitable to an incoming executive? The timeliness of this study emerges from recruitment and retention challenges the federal public service will increasingly face – illustrated by increased retirements at the executive level and greater movement of individuals between sectors and orders of government. We must learn how to better capitalize upon the ideas, energy and "outside" expertise of new recruits.

The long-term relevance of the report stems from the cultural challenges that virtually all senior professionals confront when undertaking significant career transitions. Such moves are rarely easy, given the entrenched networks of decision-making and unwritten rules in many large organizations. Successfully integrating into these settings requires an openness to learning on the part of both incoming executives and their new colleagues.

Based on interviews with nearly 50 senior executives in both the public and private sectors, Arthur Kroeger and Jeff Heynen point out a number of steps the federal public service could take to improve both its selection and subsequent support of external recruits at the senior executive level. Many of their recommendations are simple but essential. The challenge will be to ensure appropriate follow-up in establishing a more systematic approach to integrating external executives into their new roles.

The federal public service clearly has much to gain from the diverse perspectives, experiences and talents of external recruits at the management level. This study is an important contribution in how we can nurture the strengths of these individuals and ultimately increase the capacity of the public service to respond effectively to the needs of elected officials and citizens.

Janice Cochrane
President, CCMD

ACKNOWLEDGMENTS

The authors would like to thank all those who agreed to be interviewed and who generously shared their expertise and insights. Jocelyne Bourgon, President Emeritus of the Canadian Centre for Management Development and Raymond D'Aoust, formerly Director General of Strategic Research and Planning at the Canadian Centre for Management Development, played key roles in highlighting the need for and conceptualizing this study. Finally, the authors would like to thank Oryssia Lennie, James Nininger and David Mac Donald for their helpful comments.

ABOUT THE AUTHORS

Arthur Kroeger began his federal public service career in 1958 with the Department of External Affairs and was first appointed a Deputy Minister in 1974 at Indian and Northern Affairs. He subsequently served as Deputy Minister in five other departments, including Transport, Energy, and Employment and Immigration. After leaving government in 1992, he has held several visiting professorships and has been active on numerous boards of prominent research institutions. From 1993 to 2002 he served as Chancellor of Carleton University.

Jeff Heynen is presently Senior Research Analyst at the Canadian Centre for Management Development (CCMD), having previously worked in the Privy Council Office (Intergovernmental Affairs) from 1999-2001. Prior to joining CCMD, Mr. Heynen served for a year as a Canada-US Fulbright Scholar based in Washington, DC.

EXECUTIVE SUMMARY

The study is primarily based on interviews with 46 senior public and private sector executives, the majority of whom have had experience in both sectors. The main findings are as follows:

- Transitions of executives to any new organization, whether in the private or public sectors, are inherently difficult. Failure rates of new senior executives changing jobs within the private sector often range between 40 to 60 percent. Of all the transitions investigated in this study – between sectors and orders of government – the transition into the federal public service, particularly from the private sector, was regarded as the most challenging. The biggest impediments typically relate to understanding the unique cultural elements of the public service, its entrenched networks of decision-making, and administrative norms.

- Although there are many benefits to external recruitment, the federal public service must be mindful of the potential costs of unsuccessful transitions, including costs to the reputation of the public service internally and in the eyes of the community from which the executive was drawn. The more senior the appointment, the greater the visibility of failure. Should the government opt to increase the number of external senior recruits, many of those interviewed believed that appointment at the EX 1-5 level holds the greatest promise.

- Most of those interviewed believed that the federal public service must establish a more systematic approach to the selection and subsequent support of external recruits at the senior executive level. Accordingly, the authors recommend that the public service take steps to:

  - increase the rigour of the selection process of external senior recruits, including the use of exposure interviews at the pre-hiring stage or specialized executive search firms and advisory panels;

  - ensure that appropriate transition arrangements are in place, especially comprehensive orientation upon arrival and the preparation of colleagues in the receiving organizations; and

  - offer continuing support for the new entrant, including mentoring arrangements and making support for incoming colleagues an explicit part of the responsibilities of government executives.

I) INTRODUCTION

a) Purpose and Methodology

The purpose of this study is to assess the recent experience of the Government of Canada in integrating senior executives from outside the federal public service and to suggest ways of improving the transition process. The relevance of the study is rooted in a basic observation: transitions of executives to any new organization, whether in the private or public sectors, are inherently difficult. Moving from one organization to another requires adjusting to a new and complex operational and cultural environment. Transitioning between sectors (public and private) or between orders of government (provincial and federal) significantly magnifies the challenges.

The core of this study is a set of three propositions. First, the management of transitions matters. The nature of "beginnings" in a new organization – such as acceptance by staff, understanding of the organizational culture – can have a significant impact on subsequent job performance. Second, not all transitions of external executives have been successful into the public service. Consequently, it is important for the Government of Canada to be more systematic and attentive to the complexities inherent in the recruitment of executives from outside the federal public service. Third, certain measures can be taken to help make a new professional environment more hospitable to an incoming executive, thereby enhancing the success of a new recruit.

The methodology of the study consisted primarily of interviews with a set of senior public and private sector executives – all of whom have either had personal experience in moving between sectors or governments or who have worked closely with such individuals. A total of 46 interviews were conducted – including seven current Deputy Ministers (DMs) and Associate Deputy Ministers, 16 officials at the Assistant Deputy Minister (ADM) rank, 17 senior private sector officials (all of whom had previously worked as senior executives in the federal public service), three Governor in Council appointees, and three specialists in senior personnel management. The list of those interviewed is found at Annex 1 and the list of questions sent to each individual prior to the interview at Annex 2.

All of those interviewed were invited to share their perspectives on the following broad themes:

- challenges faced in their transition to a new organization;
- support received from their new organization in facilitating the integration process;
- strategies they personally employed to ease their integration experiences;
- major substantive and cultural barriers between the private sectors and government, or between different orders of government, that must be overcome to ensure success in transitions; and
- advice they would offer the federal public service in making transitions more successful.

Interviews typically lasted between 45 to 60 minutes. All interviewees were informed that their comments were not for attribution. In many cases, the interviewer knew the interviewee personally and as a result enjoyed open and forthright discussion.

b) Recruitment Trends

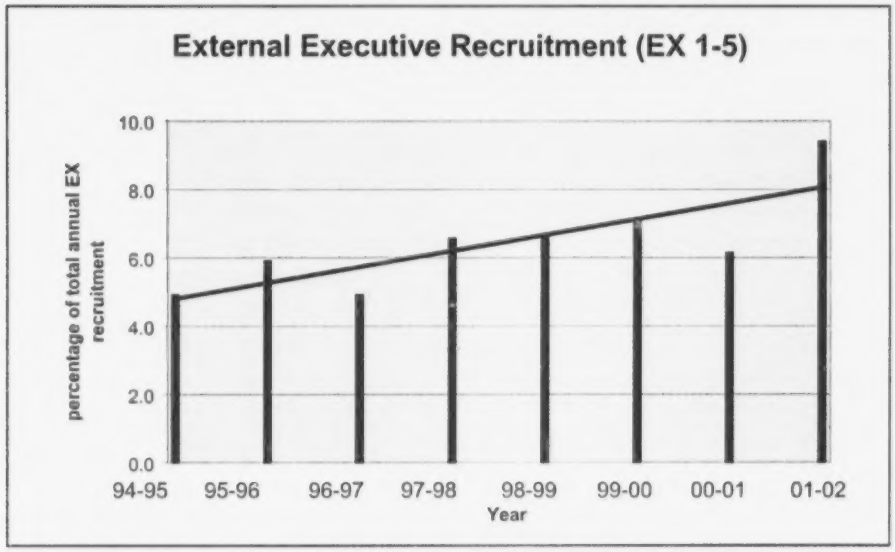
In addition to the inherent difficulty in executive transitions, the rationale of the study stems from broader recruitment and retention challenges that the federal public service is facing – many of which are shared by similar large organizations, such as private sector firms and universities. These include competition for increasingly specialized skills (e.g. information technology experts, scientists), preparing for anticipated retirements, and retaining top-level talent in a tighter labour market. Other challenges are more unique to the federal public service, including commitments to increase diversity at the executive level and calls to enrich the overall culture with more perspectives, experiences and talents.[1] Seeking more talent outside of the public service and improving integration processes are obviously key components in addressing these challenges.

Although this study focuses on the integration experience of senior executives in the public service, specifically at the Assistant Deputy Minister level (EX-4 and 5) and above, it was nonetheless instructive to examine some of the recruitment statistics relating to the broader executive community (levels EX-1 to EX-5). This helped us identify possible trends regarding external recruitment relative to internal promotion. We also believe that many of the measures the federal government can put in place to ease the integration of externally recruited senior executives have relevance at all levels of the public service.

Statistics indicate that mobility between sectors is increasing at the executive level. It is interesting to note that, for the first time in Canadian history, a number of major corporations in the private sector are now headed by former senior officials of the federal government. At the same time, there has been a discernible increase in the number of individuals joining the public service from outside at the middle and senior levels. Table 1 indicates the level of external recruitment into the EX community from 1994-2002 as a percentage of total executive appointments (which comprises both external recruitment and internal promotion).

[1] In June 2000, the President of the Treasury Board endorsed the Action Plan of the (Perinbam) Task Force on the Participation of Visible Minorities in the Federal Public Service. Among the Task Force's recommendations is the establishment of benchmarks in the recruitment of visible minorities. Specifically, it recommends that executive appointments in this category rise to 1 in 5 as an annual rate by 2005.

Table 1: Annual External Executive Recruitment into the Federal Public Service, 1994-2002



Source: Public Service Commission statistics. These numbers include Indeterminate and Term employees but exclude employees of the Canada Customs and Revenue Agency and Governor-in-Council appointments as well as Deputy Minister and Associate appointments. The line represents a trend line from 1994 to 2002.

Table 1 shows a clear trend line of increased external recruitment at mid-level management ranks during this period, ranging from 4.9% in 1994-95 (12 out of 245 total annual recruitment) to 9.4% in 2001-02 (74 of 788 total annual recruitment). The largest number of external recruits has been at the EX 1-3 levels. During this period, the levels of external recruitment to the Assistant Deputy Minister level – typically EX 4-5 – remained consistent at between two to six individuals per year.

An interesting observation not captured by these statistics is the "return flows" of senior public servants. For example, 65% (11 of 17) of ADMs interviewed (whose immediately prior job was outside the federal public service) had served previously in the Government of Canada, often at the beginning of their professional careers. This "inners and outers" phenomenon is likely to grow, particularly given generational shifts in job expectations as evidenced by increased desires for varied professional experiences and declining predisposition to "life-time" employment security.[2] This pattern also corroborates the view that early exposure to public service – followed by departure – increases the chances of success upon subsequent return.

[2] Allison Cowan, Carolyn Farquhar and Judith MacBride-King, *Building Tomorrow's Public Service Today: Challenges and Solutions in Recruitment and Retention* (Ottawa: Conference Board of Canada, 2002), p. 11.

It is important to note that external recruitment at the Deputy Minister and Associate Deputy Minister level has been quite limited. A general consensus emerged among the interviewees that the number of external recruits at this level would likely continue to be small. This is partly based on entry constraints, including remuneration disparities with the private sector[3], the need to recuse oneself from personal financial asset management, and linguistic barriers for some individuals.

More generally, some of those interviewed cited the importance of maintaining a professional and non-partisan public service as a reason for avoiding very large scale external recruitment at executive and Deputy Minister levels. For individuals with little or no prior federal government experience who are appointed to the most senior levels of departments, special assistance and nurturing will be required to ensure their successful transition.

c) Structure of Report

Section II of the study attempts to identify the benefits of external recruitment, the components of successful integration, as well as the costs of unsuccessful transitions. It also places executive transitions into context by examining integration experience in the private sector. Much of the material in the section is based on the available literature pertaining to executive transitions and supplemented by our interview findings.

Section III presents our findings from the interviews as they relate to existing measures the federal public service has in place to support the integration of external executives. We also summarize the major challenges encountered during the integration process, particularly pertaining to the unique culture of the public service and the difficulties of networking into a tightly-knit senior management cadre.

Section IV examines the cultural differences between the federal public service and the two biggest pools of externally recruited executives: provincial governments and the private sector. This information is intended to help identify critical information that should be at the core of orientation programs for incoming senior executives to the federal public service.

Finally, Section V presents our main recommendations on measures the federal public service might implement to mitigate the various challenges – as identified earlier in the report – that executives face during the early phases of the transition process. We also include a number of recommendations pertaining to the selection of external recruits. Section VI provides a brief summary of our main conclusions.

[3] At the discretion of the Treasury Board, some arrangements have been made for salary allowances above approved pay grades. Several of the Government's Chief Information Officers, for example, receive compensation and benefits through the Information Technology Association of Canada while on secondment to the federal public service.

II) IDENTIFYING THE BENEFITS AND COSTS OF INTEGATION

a) Defining the Benefits of External Recruitment

External recruitment at the executive level has many potential benefits. In both the public and private sectors, the most obvious rationales include gaining missing skills or competencies, enhancing productivity in certain areas (e.g. information technology), and filling niche expertise (e.g. tax law, comptrollership).

Organizations hire senior executives for a number of other reasons, beyond the need for obvious skills and abilities. These include capitalizing on outside perspectives, tapping into an executive's networks in a particular sector or community, and implementing strategic change. Moreover, recruitment of diverse executives can have symbolic meaning to underrepresented communities – which can be of particular importance in the public sector.

A number of those interviewed believed that the senior leadership in the federal public service must think more strategically about why it is bringing particular individuals into government in the first place. Although the benefits of external recruitment can be readily identified, these benefits are rarely articulated to the broader management community or public service. In essence, external recruitment should not be perceived as an end it itself – there must be clearly defined reasons for doing it in each case.

b) Defining Successful Integration

While we believe it is impossible to define with rigour what constitutes a successful transition, a number of broad parameters can nonetheless be identified. Full contribution of senior executives occurs when he or she:

- fully understands how the organization really works;
- builds strong, supportive networks and relationships;
- gets to the point where his or her success is visible within the organization; and
- gains a reputation of being a valuable resource.

It is useful to note that private sector analyses suggest that full and successful integration into a new organization can easily take up to 18 months.[4] According to one noted source, a successful integration is one in which both the individual and the organization are transformed for the better and are able to leverage each other's strengths to achieve mutually beneficial goals.[5]

The success of the integration experience – both in the private and public sectors – appears to be contingent on balancing the apparent contradictions in the new executive's role. In essence, outside recruits are typically asked to bring fresh insights and experiences to their new positions while simultaneously understanding the operational "style" of their new organization. A completely "assimilated" executive would bring little value-added in cultural terms, while a new executive entirely insensitive to an organization's culture risks rejection. Accordingly, the integration experience can be perceived as seeking a balance between various extremes as expressed in Table 2.

---

[4] Diane Downey, *Assimilating New Leaders: The Key to Executive Retention* (New York: Amacom, 2001), p. 189

[5] Ibid., pp. 1-2.

Table 2 – Integration Extremes: Achieving the Right Balance

Being patient		Becoming productive
Setting your own pace		Following the organization's pace
Trusting your intuition		Making deliberate criteria-based decisions
Pleasing your stakeholders		Ensuring you can meet your own priorities
Implementing change		Respecting the history and culture of the organization
Demonstrating competence	While	Seeking advice and help when you need it
Building relationships based on trust		Testing assumptions about others
Intervening appropriately		Waiting until you have enough information
Drawing on past experience		Not letting past experience blind you to new realities
Acting with authority		Staying in learning mode
Not leading with your ego		Displaying confidence
Affiliating with people		Maintaining professional boundaries

Adapted from Diane Downey, *Assimilating New Leaders: The Key to Executive Retention* (New York: Amacom, 2001), p. 4.

Based on the interviews conducted in this study, it is clear that the success of transitions is heavily dependent on the particular individual and his or her general adaptability to a new environment. As mentioned earlier, individuals newly recruited to senior executive positions, who had some experience in the federal public service earlier in their careers, typically experienced an easier re-entry into the government. Key personality characteristics commonly cited as essential for success in managing the transition to a senior executive position include: flexibility, consensus-building skills, reflectiveness, intellectual curiosity, keen listening ability, and a capacity to submerge ego. Emotional intelligence is as important as substantive knowledge in managing the transition.

> *"As soon as I became DM, I met with virtually everyone in my department and my fellow deputies. This really helped create the impression that I was ready to learn and not inclined to unnecessarily throw my weight around."*

c) Costs of Unsuccessful Transitions

The costs of unsuccessful integration of new executives have to be carefully weighed against the potential benefits of external recruitment. The direct costs of mis-hires include the cost of recruiting, actual compensation expenditures, possible severance, training and the additional cost of lost productivity. Indirect costs can be even more damaging. When leader turnover is high, working alliances across the organization are not in place long enough to embed any changes that are introduced. Moreover, loss of an executive can chill a department's readiness to recruit externally in the future.

Failure by an outside recruit can also have adverse "cultural" consequences, not only for the individual involved, but also for the reputation of the public service, particularly in the eyes of the community from which the individual was drawn (e.g. academe, visible minorities, regions). The more senior the appointment, the greater visibility of failure of a mismatched-executive.

Given the high costs of failure for new recruits, senior leadership in the public service must decide carefully on the scope of external recruitment. It may be advisable as a general practice to encourage more hiring at lower and mid-levels – where the risks and visibility of failure are lower. Many interviewees stated that integration of executives at the EX-1 to EX-5 levels holds the greatest promise.

Significant difficulties may arise when individuals with no prior federal experience are appointed to Deputy Minister or Associate positions. These positions constitute the most senior leadership of departments; they are thus the most visible and offer the least room for error. Shortly upon assuming the position, the Deputy Minister is expected to define the department's agenda and be responsible for overall results, often in technical fields in which he or she might not be an expert. This requires mastery in seeking the public interest, implementing the government's agenda, applying strategic analysis, operating administratively in a political context, linking the department to various external universes, and understanding the government process and management. The hierarchical nature of large organizations means that employees will attach great importance to the initial style and utterances of the new top official. Individuals with little experience in such an environment face an enormous learning curve – often at a time when expectations for leadership are expected within months or even weeks.[6]

Unlike less senior positions, Deputy Minister appointees face unique challenges. Immediately upon appointment, they must cultivate a close relationship with the Minister by serving as a trusted advisor and chief departmental representative. At the same time, the Deputy Minister must remain accountable to the Clerk of the Privy Council and ultimately the Prime Minister, who is responsible for Deputy Ministers' appointments. Despite these various allegiances, however, the position of Deputy Minister remains a lonely one – given the complex and demanding responsibilities at the department's apex and the absence of a superior from whom they can seek guidance on a regular basis.

Appointment to the Associate level for external recruits runs less risk than appointment to the Deputy Minister level – although the challenges of the position must also be recognized. The roles of Associates tend to be relatively undefined and depend upon their working relations with their Deputies. Their responsibilities may be perceived as typically taking one of two forms: either co-management of the department with the Deputy or specific delegation of duties. Success at the Associate level is thus highly contingent upon the Deputy-Associate relationship. If Deputies are disinclined to mentor an incoming Associate or if new Associates assume responsibilities without consulting their superior, there is an enhanced potential for failure.[7]

The decidedly mixed record of outside appointees as Deputies and Associates over the past two decades underlines the need for great care to be taken with such appointments – both in their selection and subsequent support during transitions.

---

[6] For a recent study on the challenges faced by Deputy Ministers, including during the initial period following appointment, see Jacques Bourgault, *The Contemporary Role and Challenges of Deputy Ministers in the Federal Government of Canada* (Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 2003), especially chapter three.

[7] Canadian Centre for Management Development, "A Learning Perspective on the Role and Responsibilities of the Associate Deputy Minister," (unpublished paper, 2002).

d) Private Sector Experience

It is important to note that executive integration challenges are by no means unique to the federal public service. A number of recent studies confirm the extent of private sector executive turnover. According to a *Harvard Business Review* article from 2000, 80 percent of a pool of 150 newly appointed senior executives changed employers again within two years.[8] Other studies report that between 40 to 60 percent of new executives will be unsuccessful in their new jobs and will leave their positions within 18 months.[9] Many of the private sector officials interviewed in this study noted that recruitment of external executives continues to be quite limited in their respective companies, particularly given the high failure rates.

Private sector studies have also attempted to identify the major reasons for new executive derailment. As noted in Table 3, reasons for failure tend to be rooted in imperfect beginnings. Poor communication and incomplete knowledge of the organization and its mores impeded proper acclimatization and job performance. Table 3 clearly indicates that without the establishment of strong relationships and job understanding, organizational "immune systems" easily reject talent.

Table 3 – Reasons for Executive Failure in the Private Sector

Drivers of Failure for Newly Appointed Executives
Failure to Build Partnerships with Peers and Subordinates
82
Unclear or Confused About Role Expectations
58
Lacked Political Savvy
50
Failed to Achieve Two or Three Critical Expected Objectives
47
Took Too Long to Learn
28
Lacked Balance Between Work and Personal Life
25
Percentage Citing as Major Cause of Failure

Note: Total greater than 100 percent due to multiple responses. Source: Corporate Leadership Council, "Duty Free Onboarding," *Forced Outside* (1997).

The potential benefits of externally recruited executives, weighed against the high risks and consequences of failure, have led many private sector firms to be extremely rigorous in their selection processes. Several private sector executives interviewed in the study generally confirmed their use of a number of stringent selection mechanisms, including specialized "head-hunting" firms, personal involvement of the CEO, exposure interviews at the pre-hiring stage, exhaustive reference checks, and psychological testing.

[8] Cited in Peter Cappelli, "A Market-Driven Approach to Retaining Talent," *Harvard Business Review*, 78 (2000), p. 104.
[9] Corporate Leadership Council, "Integration and Assimilation of Mid-Career Hires," December 2001.

III) THE FEDERAL GOVERNMENT EXPERIENCE: CHALLENGES OF INTEGRATION

Based on the interviews completed for this study, it is apparent that the federal public service has taken only limited steps towards establishing a systematic approach to the selection and subsequent support of external recruits at the senior executive level. Most interviewees mentioned that substantive briefings provided by their departmental officials were typically of a very high calibre. However, few felt as though they received ongoing and consistent integration support outside of their immediate circle. Indeed, most stated that they had to create their own "orientation" programs. A strong consensus emerged on the need to put into place additional measures that could facilitate the executive's transition to a new and complex environment. These measures are discussed in detail in Section V.

Interviewees did express praise for existing orientation efforts (such as executive orientation courses for DMs and ADMs offered by the Canadian Centre for Management Development or career support given by The Leadership Network for ADMs) and networking opportunities (such as ADM Forums and DMs' weekly breakfasts). Indeed, these programs contain many of the essential elements to address the learning needs of new recruits. Interviewees believed, however, that these programs as currently formulated were alone insufficient to meet the needs of new recruits.

> *"When I first became a Deputy Minister, I felt like I was a spider spinning a web in a toilet bowl. I had no idea what I was getting myself into."*

Before identifying additional measures that might be put into place, however, it is critical to examine what individuals perceive to be the greatest obstacles in the integration process. Based on interview findings, we have grouped these challenges into the following three categories: the culture of the public service, accessing existing networks, and understanding government administration.

a) Culture

For most of the senior executives interviewed, the most significant struggles upon entering their new ranks related to understanding the cultural dimensions of the federal public service. This included many of the unwritten rules, such as internal and external expectations of the role of the DM or Associate, the importance of relationships with central agencies, protocol considerations, and the necessity of horizontal management and informal networks on many policy files.

To paraphrase several individuals, understanding the cultural environment of the public service is vital to comprehending "how Ottawa really works". Several individuals also cited the distinct "policy patois" required to communicate effectively in the federal public service. Key cultural elements most commonly mentioned include:

- effective leadership styles in the public service;
- internal and external expectations of the role of the DM, Associate and ADM;
- tools and techniques of horizontal management;
- importance of consensus building and internal diplomacy;

- maintaining an effective relationship with Ministers;
- more protracted and deliberate processes for decision-making (particularly in contrast with the private sector and provincial governments);
- difficulty of defining success;
- multiple and sometimes conflicting objectives pursued by government; and
- importance of internal networks in the federal public service.

b) Networks

The second most common impediment to integration cited by interviewees was the difficulty in breaking into networks within the federal public service. Many recent recruits perceived both the DM and ADM communities as having a "club-like" atmosphere, given that the majority have risen through the system at the same time, often since their twenties. For senior executives serving outside of the National Capital Region, this challenge of "breaking-in" at headquarters is even greater.

"In the federal public service, the effectiveness of executives is directly proportional to their contacts."

From the interviews, it became clear that those who have been most successful in their transitions typically took strong personal initiative in networking themselves into the federal public service. This was at times facilitated by senior human resource staff, who arranged both formal and informal meetings with key executive officials in and outside of the department. A number of external recruits reported, however, that they had not been given so much as a list of potentially useful contacts with telephone numbers.

Both DM and ADM interviewees expressed considerable support for existing networking opportunities targeted at executives within the federal public service – such as the ADM Forum and APEX conferences. In the regions, executive networking sessions organized by Federal Regional Councils received high praise. Positive reference was also commonly made to the weekly DM breakfasts, monthly DM lunches, periodic DM retreats, and DM dinners organized by CCMD. DM breakfasts, first instituted in 1985, have played a major role in fostering greater cooperation and collegiality among the senior-most officials in Ottawa. Still, the well-entrenched "social community" at the senior ranks – oftentimes bolstered by these horizontal mechanisms – requires special measures to ensure new recruits are "networked" into the federal public service.

c) Administration

Understanding public administration and governmental processes proved to be an additional challenge for new recruits, although less so compared to cultural and networking barriers. The most frequently mentioned substantive issues that new external recruits needed to know were as follows:

- non-partisan but politically sensitive role of senior departmental executives;
- role and process of central agencies;
- Cabinet committee structure and process;
- legislative underpinnings of management responsibilities (especially the Financial Administration Act);
- nature of public service directives such as Treasury Board guidelines;
- policy and administrative terminology (e.g. Aide Memoires, "decks", "unfunded MCs");
- human resource management in the public sector;
- relations with public service unions;
- budget and planning cycles;
- Access to Information provisions and requirements; and
- role of legal services units in departments.

In addition to formal orientation events, numerous interviewees expressed a desire to better understand the role and process of central agencies through first hand experience. These institutional features of the federal public service are among the most baffling elements to comprehend for recruits from both the private sector and provincial governments. Some of those interviewed displayed interest in attending as observers meetings of Cabinet committees, the Treasury Board, and/or senior management of PCO. Several others expressed interest in participating in an executive "internship" in central agencies for short periods, perhaps between one to three months. It was believed such an experience would help them in better appreciating overall government priority setting and the political-public service interface.

IV) UNDERSTANDING THE DIVIDES

"To the outsider, entering the senior ranks of the public service is like joining the Vatican - a monastic enclave full of high priests, mysterious processes and unexplained rituals."

"Compared to the private sector, the government is a world of ambiguity, complexity and nuance."

The interviews confirmed that the transition from the private to the public sector proved the most difficult of all transitions. The private-to-public transition is considerably more difficult than transitions in the opposite direction, largely due to the more complex and multi-faceted operating environment of the public service. Executives entering the public service must almost immediately integrate into multiple teams – at various levels within the department, with peers across departments, and with the participation of often poorly understood central agencies. Since the Prime Minister appoints Deputy Ministers, the latter must carefully balance their loyalty to their Minister and their responsibility to the centre of government. The clearer hiring processes, objectives and accountabilities typical of the private sector, by contrast, help explain the comparative ease of transitions from the public to private sector. These sectoral differences are elaborated in the two sub-sections below.

Interviews also highlighted that certain private-to-public transitions tend to be easier than others. The challenges of integration tend to be minimized in areas with readily transferable skills (e.g. law, accounting), in areas where sectoral expertise is readily applicable (e.g. regulatory agencies) or in areas that are overwhelmingly operational (e.g. Crown Corporations). The most difficult transitions tend to be in the policy development area, particularly for individuals who have had limited exposure to federal government decision-making processes.

Given that the bulk of external senior recruits tend to come from either the private sector or provincial governments, the following sections highlight the main "environmental" differences and similarities with the federal public service from the perspective of executives. Identifying and describing these differences should be at the core of orientation programs (broadly defined) for new recruits.

a) The Public-Private Sector Divide

There is an apt description that summarizes the degree of similarity between the public and private sectors: "business and government administration are alike in all unimportant respects."[10] These "unimportant" similarities are closely linked to certain immutable laws of large organizations. They include bureaucratic procedures, hierarchies, and problems of internal communications. On the other hand, government and the private sector are markedly different in their cultures and the way in which they function.

[10] Cited in Lawrence E. Lynn, Jr., *Managing the Public's Business: The Job of the Government Executive* (New York: Basic Books Inc., 1981), p. 136.

"Ottawa is far more advanced in certain areas of management than the private sector - especially when it comes to balancing competing internal interests. When I left the government, I found that the mental agility that comes from making trade-offs as an executive in the federal public service was a huge asset in the private sector."

From the perspective of the senior executive, the most important features of the private sector were:

- motivation in the private sector is quite different from the public sector;
- considerably greater compensation levels at mid- and top-level executive levels;
- much clearer accountabilities over tasks and objectives;
- better defined and quantifiable performance targets and results;
- less oversight of decision-making (with the possible exception of holding company control);
- the absence of political process requirements (e.g. Ministerial requests, intergovernmental considerations);
- a quicker pace of decision-making;
- typically fewer stakeholders;
- much greater flexibility over human resource practices (especially hiring and firing);
- less constraints on managerial initiative generally; and
- fewer diversity or language requirements.

Several of the senior private sector executives interviewed stated that a strong disconnect and misunderstanding currently exist between the elites of both the private and public sectors. Despite the visible success of a number of former federal public servants currently in the private sector – many of whom were interviewed for this study – several interviewees believed business leaders have become less interested in public affairs than ever before.

As a possible response to this development, several executives in both sectors endorsed the idea of establishing a Canadian equivalent of the White House Fellows program in the United States. The main intent of such a program would be to encourage greater movement of private sector and other diverse talents into the federal public service at early stages of individuals' careers, if even for a short period of time, in order to produce a better comprehension of government in the private sector. Such a program could also create a greater disposition for continued public service or reentry at a later date. Those interviewed suggested that such a non-partisan initiative would likely require the support of the Prime Minister, several private sector CEOs, and be administered by the Privy Council Office.

The US White House Fellows Program

Established in 1965, the White House Fellows Program is a non-partisan initiative intended to provide highly motivated young Americans (typically between the ages of 28-40) first hand experience in government and leadership. Participants spend one year as full-time, paid assistants to senior White House staff, the Vice President, Cabinet Secretaries and other top-ranking officials. They are remunerated at the GS-14 pay scale ($83,482 US). Approximately 1000 applicants apply yearly for between 11 to 19 fellowships.

b) The Federal-Provincial Divide

Given their operational and political similarities with the federal public service, provincial governments have been a fertile recruiting ground for a number of senior executive positions in Ottawa in recent years. The basic public management models are essentially the same in both orders of government, such as the provision of support to Ministers, budgeting practices, public servant anonymity and political neutrality. The growth of provincial bureaucracies since the 1970s, moreover, has reinforced the professionalism in provincial executive ranks.

> *"Compared to provincial governments, decision-making processes are much more drawn-out and studied in the federal public service. On the upside, this allows for better longer-term planning in Ottawa."*
>
> *"In provincial governments, public servants have much breadth but limited depth on particular policy issues. It is the opposite in Ottawa."*

The surface similarity of both orders of government, however, has tended to mask a number of key differences, many of which were highlighted during the course of the interviews. Provincial governments typically:

- have closer interaction between ministers and senior managers (and, in several cases, more political appointees at senior ranks of the civil service);
- allow for more direct ministerial agenda-setting;
- have "flatter" and less hierarchical departments, with less attention to protocol considerations;
- are more operational and less policy-driven;
- due to their smaller size, tend to encourage a more collegial decision-making environment and natural tendency towards horizontal management of issues;
- have closer and more direct relations with stakeholder organizations and citizens; and
- have comparatively smaller and less directive central agencies (e.g. equivalent of the Finance department and Treasury Board merged in a single organization).

This last difference – the more limited role played by central agencies – proved to be a common observation in interviews with executives originally from provincial governments. Several interviewees mentioned that understanding the comparatively powerful role of central agencies in the federal public service proved to be the biggest adjustment when coming to Ottawa.

V) IMPROVING THE INTEGRATION PROCESS: RECOMMENDATIONS

This section presents our main observations of the integration process and suggests measures the federal public service might implement to increase the success rate of externally recruited executives.

Main Recommendation

- The federal government needs to develop a systematic approach to integrating executives from outside, particularly in view of the trend towards increasing outside recruitment.

As mentioned at the beginning of Section III, a strong consensus emerged that much more should be done to ease a professional transition that is inherently difficult. Interviewees at both the DM and ADM levels commonly referred to the "sink or swim" mindset when first entering the position. We believe that new swimmers need to be better informed about the nature of the water they are entering – the temperature, speed and flow of the water – to help adapt their techniques. Building champion swimmers requires champion coaches and champion teams.

Section IV has been divided into what we believe to be the three major components of the integration process:

1. Careful assessments of individuals – before offers are made – to ensure they have the necessary qualities for success at the senior executive level;

2. Ensuring that appropriate transition arrangements are in place, including systematic orientation for the new recruit upon arrival and the preparation of colleagues and superiors in the receiving organization; and

3. Provision for continuing support for the new entrant, including mentoring arrangements, during the first months in the public service.

These components are intended to illustrate the ideal integration scenario in the case of a new recruit with very limited understanding of the federal public service. Obviously, there is no one integration process that will work for every individual. The best process will take stock of the individual's needs, capacities and knowledge levels – and tailor integration support accordingly.

a) Selection Process

Although the selection process is not directly related to the process of executive integration, we believe it is intimately related to both the success and failure of recent senior recruits to the federal public service. A more rigorous selection process is essential to ensuring that an individual is not only right for the job but also right for the organization. Given the complexity and rigours of senior executive positions in the government, appointments intended to "make our numbers look better", in the absence of proven competencies of the incoming candidate, are doomed to failure.

From the time of initial contact with a candidate, officials responsible for the selection process must be forthcoming regarding the general challenges that will be faced in joining the public service executive cadre. That means disclosing all information relevant to the job – highlighting strengths and opportunities as well as potential hurdles inherent in the position. Failure to communicate clear expectations can exacerbate the subsequent integration process should the scope and responsibilities of a new recruit's role not match what he or she was promised.

> *"The government needs to be very selective in who it brings in. Not every private sector executive could function well in the public service. Few CEOs would have the patience to attend a two-hour discursive meeting on a public policy issue that doesn't end with a decision."*

The interviews strongly confirmed the importance of bringing colleagues and superiors of the new recruit onside, before an appointment is made. Exposure interviews with potential senior colleagues or peers at the pre-hiring stage could serve as a useful means to inform the candidate and to test suitability. It will also increase current officials' commitment to the success of a new recruit. Similarly, Deputy Ministers should be consulted in the selection of their Associates prior to the latter's appointment – particularly given the often ill-defined role of the Associate in many departments and the importance of the personal chemistry involved in this relationship.[11]

Exposure interviews

Several private sector studies show that external hires and disparities in compensation (often required to attract the premium of specialized skills) can prompt resentment and envy among long-term employees.[12] These studies indicate, however, that companies active in also promoting internal employee development are less likely to experience this negative effect on employee morale. Team-building efforts and clear communication of expectations by senior management can also mitigate feelings of employee resentment.

---

[11] Canadian Centre for Management Development, "A Learning Perspective on the Role and Responsibilities of the Associate Deputy Minister," (unpublished paper, 2002).

[12] Corporate Leadership Council, "Recruiting and Retaining Mid-Career Hires," February 2003.

Many private sector firms expend considerable efforts when selecting senior executives from outside the company. Several interviewees argued that the federal public service should at least match this rigour, given the unique blend of skills required to navigate its complexities. To this end, suggestions included using specialized executive search firms to identify potential candidates and creating an informal advisory panel of recently retired senior public servants to help screen candidates. A "CEO Advisory Council" might also be established in connection with a highly visible and prestigious young executive program, possibly patterned after the US White House Fellows Program (see bottom of page 16).

Executive search firms and advisory panels

In identifying potential executive recruitment pools, several of the interviewees currently in the private sector pointed to business executives in their mid- to late-50s as potential recruits to the federal government. In such cases, remuneration discrepancies might be less of an issue (individuals having already accumulated sufficient resources) and some might be interested in experiencing the challenges and values of public service, and in making a contribution to the public sector.

In attempting to attract external senior recruits, several interviewees noted that the federal public service must emphasize better the "psychological rewards" of government service. While adequate financial compensation will continue to be required to attract and retain competent executives, the federal government will ultimately never be capable of matching salaries offered at senior levels in the private sector. Accordingly, the government must actively sell the non-monetary rewards of public services, including access to power and decision-making, the challenges of complexity, and the pleasure of working towards the social good.

Selling the rewards of public service

Selection Process: Main Recommendations

- Conduct exposure interviews with potential senior colleagues or peers at the pre-hiring stage in order to test suitability and increase current officials' commitment to the success of a new recruit.
- Consider using specialized executive search firms to identify potential candidates and/or create an informal advisory panel of recently retired senior public servants to help screen candidates.

b) Reception Arrangements and Orientation

Interviewees commonly viewed formal orientations as being very useful in aiding the acculturation into the federal public service. While suggestions regarding the length of an initial orientation often varied – ranging anywhere from one day to three weeks (with a general preference for between one-to-three days) – almost all believed that following the initial orientation, a series of follow-up events should be held sequentially over a period of

Orientation programs

several months. New questions inevitably arise as new senior recruits become exposed to management challenges and conundrums. In addition, virtually all those interviewed expressed a preference for interactive learning environments compared to reading and lecturing.

"Upon entering the public service, you are expected to either 'sink or swim'. That's not such a bad mindset to encourage performance - although with a more systematic orientation, I could have learned to swim faster."

"When you start out in Ottawa, you don't know yet what you don't know. A new recruit needs to be brought back to an orientation course after a month or two of working in order to ask useful questions and validate understanding."

Pre-orientation programs for families

Several interviewees also mentioned the importance of providing pre-orientation guidance to the family or partner of the new recruit, particularly for individuals moving to a new region. This might include information about the work-life balance of senior executives in the federal public service, employment referral for the spouse, educational placement for children, and home relocation. Proactively addressing non-work issues helps secure the full attention of new executives during the subsequent integration phase.

Support with conflict of interest guidelines

An important consideration for some new recruits from the private sector is the handling of conflict of interest guidelines. Several private sector interviewees mentioned that a significant disincentive for business leaders to join government arises from fears over public disclosure of assets. Because conflict of interest guidelines are of key importance in the public service, it would be desirable to provide better support to new entrants, for example by helping them establish blind trust arrangements where necessary. In one instance, a federal executive mentioned having incurred a financial loss because of bad information in this area.

Administrative arrangements

Helpful administrative arrangements were commonly cited during the interviews as a major facilitating factor in the integration process. Several underscored the importance of having a knowledgeable Executive Assistant to provide a road-map of the department and, at times, the broader public service. For a new senior executive lacking either familiarity with the management community or the substantive files of the position, a highly competent second-in-command should ideally be selected – before or immediately upon arrival of the new external recruit.

"Having a good E.A. was the single most important factor in preventing me from getting snowed under. He read all the tea leaves for me."

"I came into the position where I was responsible for a multi-billion dollar budget and yet started without an Executive Assistant or a 2-IC. This was a huge risk the department took and a big impediment in the initial integration process."

Given the multiple challenges of the transition, due consideration should be given to timing the arrival of the new executive with periods of reduced activity during the year, such as summer or the early fall. By contrast, less optimal months to assume responsibilities include December and March, both very busy times in the budgetary and Parliamentary cycles. Interviews also confirmed that timing the arrival of new recruits to coincide with departmental restructuring efforts tended to ease their acceptance by subordinates. Several ADM interviewees mentioned that the creation of a new branch heightened longer-term employees' predisposition towards change. The arrival of a new senior executive to lead a restructured subset of an organization made integration easier and sometimes allowed the new recruit to have input in selecting his or her new management team.

Timing considerations for entry

An additional option for some new recruits could be their placement on a special project during the initial entry period (e.g. six to 12 months) under the sponsorship of their future superior. This could ideally allow them valuable opportunities to develop working relationships with managers across the organization. This assignment would help new entrants get their bearings, including their superior's "agenda", before assuming major responsibilities.

Special project assignment

A variation on this approach could be a "duty-free onboarding" period – a pre-work period which allows new executives time to gain critical knowledge of departmental operations and key players. Part of this period might include a job shadowing arrangement with the outgoing executive, should this be possible to arrange. According to private sector studies, this process is most useful for organizations with entrenched corporate cultures that often reject outside talent, as well as in high-velocity environments where great demands are placed on new hires.[13]

"Duty-free" onboarding period

Reception Arrangements and Orientation: Main Recommendations

- Provide initial orientation and then periodic follow-up sessions to allow new recruits to gain experience and to address new questions as they arise.
- Offer pre-orientation advice and assistance to partners and families (especially if relocation is involved) as well as information on conflict of interest guidelines when needed.
- Ensure administrative arrangements are in place including a knowledgeable Executive Assistant and second-in-command where necessary.
- Consider timing of appointment - including during periods of reduced activity, departmental restructuring efforts, special assignment projects or "duty free" periods.

[13] Corporate Leadership Council, "Duty Free Onboarding," *Forced Outside* (1997)

c) Continuing Support

Senior leadership acceptance and support were mentioned by virtually all interviewees as critical in ensuring successful integration. Leadership support comes in the form of providing advice and feedback on performance and also in setting clear expectations around the management table in building collective support for the new recruit. This leadership is particularly important in stemming initial skepticism of a new executive's abilities and the inevitable disappointment of internal candidates who may have been overlooked for the appointment. In order to mitigate potential hostility towards "parachuted" executives, strong communication of intentions and expectations for support by all levels are required.

"As a new ADM, the relationship with my Deputy was key. He made it clear around the management table that colleagues were to 'cut me some slack'. At the same time, he integrated me into the department, ensuring I was on all the key committees."

"Senior management in the federal public service must help manage the career of an incoming executive, especially if the new recruit is being groomed for higher leadership. CEOs in the private sector are fired if they don't engage seriously in succession planning."

Interviewees frequently mentioned the considerable pressure they felt to perform at a high pace in short order upon assuming their new assignments. The pressure of "firsts" weighs heavily on a new leader. First actions, first decisions, and first encounters can significantly define how others in the organization will subsequently view the new executive. Interviewees often mentioned that senior leadership (either the Clerk or the appropriate DM) should attempt, wherever possible, to ensure that there are early opportunities for new recruits to "put something on the scoreboard" or "to have a small victory". At the same time, senior leaders need to show some patience – and encourage others to do the same – as the new recruit continues his or her acclimation into the federal public service.

"Putting something on the scoreboard"

A number of interviewees said they had been quite unsure during their first few months of how well they were doing in their new positions. An informal discussion (as distinct from a formal evaluation meeting) with a superior after three to six months would have been very valuable. Such an unstructured meeting would allow both individuals to discuss progress and learning needs.

Informal feedback

"The most important factor for me in easing the transition to the department was the informal advice I received from senior colleagues."

"It's hard to get honest feedback on performance as a new DM. More candid, trusting and non-hierarchical environments would be helpful."

Based on suggestions received in the interviews, we believe one of the most important initiatives to ease the integration process would be the establishment of a mentoring system.[14] New executives need an experienced person with whom to test ideas, to learn about the history of a given policy and to understand the cultural dimensions of the public service. If designed properly, mentoring can be a highly effective means to induct and socialize new hires into a department and the larger public service community. As flexible programs, they also nicely complement formal learning or briefing processes.

Mentoring

"Governments specialize in ambiguity. That is why you need people to help you understand how things really work."

It is interesting to note that several recent recruits at both the DM and ADM levels personally sought out mentors – often senior colleagues in other departments more knowledgeable in government decision-making processes. These individuals admitted that this proved to be one of the most important "survival" steps when entering the federal public service.

Based on suggestions in the interviews, we believe that providing support for new entrants should be made an explicit part of the responsibilities of government executives, and should figure in their accountability agreements. Making such support explicit will help broaden networks for the new recruit and help transform the integration process into a more collegial exercise.

Accountability for integration support

A general consensus emerged in the interviews that two types of advice and support programs should be contemplated for new executive recruits. The first would be the creation of an "informal mentoring" program in which a new executive meets informally and one-on-one with a senior individual – possibly a retired senior official or a Deputy Minister or senior Assistant Deputy Minister outside the individual's department or agency. To ensure openness in the relationship, it is critical that the mentor be outside the new recruit's functional chain of command. It would also be optimal if a mentor possesses experience in the particular transition being faced by the new executive (e.g. private to public or provincial to federal). Since personal chemistry is vital in such relationships, new recruits should be able to select from a roster of potential mentors. Mentors should be selected on the basis of their genuine interest and commitment in such a program, excellent listening and feedback skills, and on avoidance of dominance and control.

Mentoring (1): "External mentoring"

The second possible initiative commonly mentioned in the interviews would be the establishment of an "internal buddy" system, whereby a professional peer of the new recruit is tasked with providing ongoing support and advice. This system could be more informal than the accountability arrangement as described earlier. Such an arrangement would be

Mentoring (2): "Internal buddy" system

[14] The distinction between mentoring and other forms of support, such as coaching or counseling, is not always clear. However, mentoring generally tends to be 'person-focused' (centred on the rounded development of the individual) rather than role- or skill-focused, as is the case with coaching.

distinguished by the mentor's understanding of the current political and policy environment, easy availability and ability to focus on the department's highest priorities.

Continuing Support: Main Recommendations

- Support for new entrants should be made an explicit part of the responsibilities of government executives and should figure in their accountability agreements.
- Superiors should provide informal and frank feedback regarding the performance and learning needs of a new recruit after a three to six month period.
- A mentoring program should be established for new senior executives based on an external "informal mentor" and/or a departmental "buddy" system.

VI) SUMMARY AND CONCLUSION

As stated at the outset of the study, transitions of senior executives are inherently difficult. Of all the various transitions investigated in this study – between sectors and orders of government – the transition into the federal public service was regarded as the most challenging by those interviewed. While the relative ease of integration depends in part on the transferability of certain skill sets (e.g. law, information technology), the biggest impediments are typically found in understanding the unique cultural elements of the federal public service and the challenges of accessing its networks of decision-making.

The benefits of external recruitment are readily identifiable, among them: filling areas of niche expertise, leavening the public service culture with outside perspectives, increasing diversity, and encouraging strategic change. While these benefits must be recognized and articulated by those managing the recruitment of external executives, the potential costs of unsuccessful executive integration must also be acknowledged. These costs include disruption to decision-making processes, decline in employee morale, and costs to the reputation of the public service internally and in the eyes of the community from which the individual was drawn. The more senior the appointment, the greater the visibility of failure.

Due to these many challenges, we believe the federal government must pay careful attention to the screening of potential external recruits at senior levels. A number of procedures have been suggested in this study that might improve the selection process, such as early exposure interviews and the use of executive search firms or advisory panels.

Should the federal government opt to increase the number of external senior recruits, many interviewees in this study believe that appointment at the EX 1-5 level holds the greatest promise. Past experience indicates that the risk of failure at the Deputy and Associate Deputy Minister levels is high.

A general consensus emerged in the course of this study that the federal government must avoid the dangers of improvisation in the way it orients new recruits into the public service. This study has offered a number of recommendations aimed to facilitate the integration period and ultimately optimize the chances of success of external executives. We believe many of these initiatives to be fairly simple but essential. These include providing staggered orientation sessions addressing both cultural and structural dimensions of the public service, offering pre-orientation sessions for partners and family, making senior executives accountable for aiding the integration of new recruits, and creating mentoring programs.

Above all, a more systematic approach to the integration of senior external recruits needs to be designed and implemented. For this purpose, consideration could usefully be given to enlisting the assistance of professional executive search firms in the private sector.

It is surprising that many assume that senior executives need less help in integrating than entry-level hires – even though it is at the executive level that individuals need particular assistance, both in breaking out of old paradigms and in resisting the urge to superimpose the lessons of their past experience onto situations in which they might not apply. At the same time, new executives need to be supported so that they have the confidence to share the lessons from their past experiences that may benefit their new organizations. We believe that transitions matter – and that a systematic approach to managing transitions can contribute substantially to the future success of leaders in any organization.

BIBLIOGRAPHY

Bourgault, Jacques. *The Contemporary Role and Challenges of Deputy Ministers in the Federal Government of Canada*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 2003.

Canadian Centre for Management Development, "A Learning Perspective on the Role and Responsibilities of the Associate Deputy Minister." Unpublished paper, 2002.

Cappelli, Peter. "A Market-Driven Approach to Retaining Talent." *Harvard Business Review*. Vol. 1, No. 1 (January/February, 2000).

Corporate Leadership Council, "Duty Free Onboarding," *Forced Outside*, 1997. <www.corporateleadershipcouncil.com> (4 April 2003)

Corporate Leadership Council, "Integration and Assimilation of Mid-Career Hires," On-line publication, December 2001.<www.corporateleadershipcouncil.com> (4 April 2003)

Corporate Leadership Council, "Recruiting and Retaining Mid-Career Hires," On-line publication, February 2003. <www.corporateleadershipcouncil.com> (4 April 2003)

Cowan, Allison, Carolyn Farquhar and Judith MacBride-King. *Building Tomorrow's Public Service Today: Challenges and Solutions in Recruitment and Retention*. Ottawa: Conference Board of Canada, 2002.

Downey, Diane. *Assimilating New Leaders: The Key to Executive Retention*. New York: Amacom, 2001.

Government of Canada. *Embracing Change in the federal public service: Task Force on the Participation of Visible Minorities in the federal public service*. Ottawa: Treasury Board Secretariat of Canada, 1999.

Lynn, Lawrence E., Jr. *Managing the Public's Business: The Job of the Government Executive*. New York: Basic Books Inc., 1981.

ANNEX 1 – LIST OF INTERVIEWEES

NAME	TITLE (previous position mentioned if currently retired)	DEPARTMENT / ORGANIZATION (at time of interview)
Ercel Baker	President	Baker Group International Inc.
Alan Bernstein	President	Canadian Institutes for Health Research
Ian Binnie	Supreme Court Justice	Supreme Court of Canada
Jean-Claude Bouchard	Associate Deputy Minister	Department of Fisheries and Oceans
Verna Bruce	Associate Deputy Minister	Department of Veterans Affairs
Derek Burney	Chief Executive Officer	CAE Inc.
Don Campbell	Group President	CAE Inc.
Renaud Caron	Vice President, Business Engineering	CGI Corporation
Janice Charette	Deputy Secretary, Plans and Consultation	Privy Council Office
W. Edmund Clark	President and Chief Executive Officer	TD Bank Financial Group
Ken Cochrane	Assistant Deputy Minister, Information Technology Branch	Canada Customs and Revenue Agency
Keith Coulter	Chief	Communications Security Establishment
Mark Daniels	President	Canadian Life and Health Association Inc.
Cathy Downes	Director General, Human Resources Branch	Industry Canada
Cassie Doyle	Assistant Deputy Minister, Human Resources and Service Innovation	Environment Canada
Hershell Ezrin	Chairman	GPC International
Rob Fonberg	Deputy Secretary, Operations	Privy Council Office
Daniel Gagnier	VP, Corporate and External Affairs	Alcan Aluminium Ltd.
Tim Garrard	former Chief Information Officer	Industry Canada
V. Peter Harder	Deputy Minister	Industry Canada
Stanley Hartt	Chairman	Salomon Smith Barney Canada, Inc.
Don Head	Senior Deputy Commissioner	Correctional Services Canada
Frank Iacobucci	Supreme Court Justice	Supreme Court of Canada
Irwin Itzkovitch	Assistant Deputy Minister, Earth Sciences	Natural Resources Canada

Paul Kennedy	Senior Assistant Deputy Solicitor General, Policing and Security	Solicitor General Canada
Kevin Keough	Chief Scientist	Health Canada
David Kinsman	Executive Director	Transportation Safety Board
John Kowalski	Deputy Assistant Commissioner of Income Tax Ruling, Compliance	Canada Customs and Revenue Agency
Oryssia Lennie	Deputy Minister	Western Economic Diversification
Linda Lizotte-MacPherson	Chief Executive Officer	Canada Health Infoway
Gaétan Lussier	former Deputy Minister	Government of Quebec and Government of Canada
Alfred Macleod	Assistant Deputy Minister, Strategic Direction and Communications	Citizenship and Immigration Canada
Doug Maley	Acting Assistant Deputy Minister	Western Economic Diversification
Richard Manicom	former Assistant Commissioner, Information Technology Branch	Revenue Canada
Claire Morris	Deputy Minister	Intergovernmental Affairs, Privy Council Office
Ursula Menke	Deputy Commissioner, Coast Guard	Fisheries and Oceans Canada
Peter Nicholson	Special Advisor to Secretary General	Organization for Economic Cooperation and Development
Ardath Paxton-Mann	Assistant Deputy Minister, British Columbia	Western Economic Diversification
Colin Potts	former Deputy Comptroller General	Treasury Board Secretariat
Raymond Protti	President	Canadian Bankers Association
Daniel Ross	Executive Director, Operations	Public Works and Government Services Canada
Michael Sabia	President and Chief Executive Officer	Bell Canada
Emanuelle Sajou	Director, Management Priorities and Senior Personnel	Privy Council Office
Gisèle Samson-Verreault	Assistant Deputy Minister, Human Resources	Department of Foreign Affairs and International Trade
Shirley Soehn	Executive Director, Telecommunications	Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission
Pierre Soucy	ADM Advisor	The Leadership Network, Treasury Board Secretariat

ANNEX 2 – INTERVIEW QUESTIONS

1. Looking back at the first three-six months following your appointment, what were the challenges you faced in becoming part of your new organization?

2. What were the major impediments and enablers to your integration in the organization?

3. What were the challenges of integrating into your community of peers (i.e. fellow senior managers)?

4. Focusing on the impediments to your integration in the new organization, what were the impacts on your professional effectiveness as a leader and manager?

5. What strategies did you use to overcome the impediments or barriers to your integration in the organization?

6. Did you receive support within your organization, such as coaching or mentoring, to facilitate your integration?

7. What do you believe to be the critical conditions and factors of successful integration of senior executives into a new organization? What are the best practices in this field? What is the single most important measure to support successful integration?

8. In your view, what is the overall nature of the challenge the public service is facing in integrating senior non-governmental personnel?

9. To what extent can learning programs offered to Deputy Ministers, Associates and ADMs assist in senior staff integration? How would you rate the effectiveness of existing programs (e.g. DM breakfast/lunches, retreats, ADM forum, etc.)?

10. What learning programs should be targeted at the departmental level or government-wide? What are the key design principles and content to ensure that learning activities help facilitate integration?

Centre canadien de gestion
Canadian Centre for Management Development

Des transitions réussies

L'intégration des cadres externes dans la fonction publique fédérale

Arthur Kroeger et Jeff Heynen

Canada

Des transitions réussies

L'intégration des cadres externes dans la fonction publique fédérale

Arthur Kroeger et Jeff Heynen

Pour obtenir des renseignements ou des exemplaires supplémentaires, veuillez communiquer avec le groupe de la Recherche et relations universitaires du Centre canadien de gestion.

Téléphone : (613) 947-3682 / 943-8370
Télécopieur : (613) 992-1736
Courriel : publications@ccmd-ccg.gc.ca

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion.

© Centre canadien de gestion, 2003

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Kroeger, Arthur

Des transitions réussies : l'intégration des cadres externes dans la fonction publique fédérale

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : Making transitions work.
ISBN 0-662-67728-5
No de cat. SC94-103/2003

1. Hauts fonctionnaires – Canada.
2. Canada. Fonctionnaires – Recrutement.
3. Fonction publique – Canada – Personnel – Direction.
4. Hauts fonctionnaires – Canada – Entretiens.
I. Heynen, Jeff, 1972- .
II. Centre canadien de gestion.
III. Titre.
IV. Titre : l'intégration des cadres externes dans la fonction publique fédérale.
V. Titre : Making Transitions Work.

JL111.E93K76 2003 352.6'5'0971 C2003-980300-7F

Table des matières

AVANT-PROPOS ii

REMERCIEMENTS / AU SUJET DES AUTEURS iii

RÉSUMÉ 1

I) INTRODUCTION 3

a) But et méthode 3

b) Évolution du recrutement 4

c) Structure du rapport 6

II) CERNER LES AVANTAGES ET LES COÛTS DE L'INTÉGRATION 7

a) Definir les avantages du recrutement externe 7

b) Définir une intégration réussie 7

c) Coûts entraînés par l'échec d'une transition 8

d) Expérience du secteur privé 10

III) L'EXPÉRIENCE DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE : LES DÉFIS DE L'INTÉGRATION 13

a) La culture 13

b) Les réseaux 14

c) L'administration 15

IV) COMPRENDRE LES FACTEURS DE DÉMARCATION 17

a) La démarcation entre les secteurs public et privé 17

b) La démarcation entre les administrations provinciales et fédérale 19

V) AMÉLIORER LE PROCESSUS D'INTÉGRATION : RECOMMANDATIONS 21

a) Processus de sélection 22

b) Accueil et orientation 24

c) Soutien continu 26

VI) RÉSUMÉ ET CONCLUSION 29

BIBLIOGRAPHIE 30

ANNEXE 1 - LISTE DES INTERVIEWÉS 31

ANNEXE 2 - QUESTIONS DE L'ENTREVUE 33

AVANT-PROPOS

Le Centre canadien de gestion (CCG) est heureux de publier *Des transitions réussies*, qui traite d'un sujet encore très actuel : comment rendre un environnement professionnel plus accueillant pour un nouveau cadre? Cette étude arrive à point, compte tenu des défis de recrutement et de maintien en poste que devra relever la fonction publique fédérale sur les plans du recrutement et du maintien en poste alors que les départs à la retraite se multiplient chez les cadres et qu'une plus grande mobilité des personnes entre les secteurs et les ordres de gouvernement s'accentue. Nous devons apprendre à mieux tirer parti des idées, des énergies et de l'expertise « externes » des recrues.

La pertinence à long terme du rapport découle des défis culturels que la très grande majorité des cadres supérieurs doivent affronter quand ils entreprennent une importante transition dans leur carrière. Cette période est rarement facile à vivre en raison des réseaux décisionnels rigides et des règles implicites de nombreuses grandes organisations. Pour bien s'intégrer dans ces milieux, il faut vouloir apprendre, tant du côté du nouveau cadre que de ses nouveaux collègues.

Arthur Kroeger et Jeff Heynen ont réalisé près de 50 entrevues auprès de cadres supérieurs des secteurs public et privé qui leur ont permis de dégager un certain nombre de mesures que pourrait prendre la fonction publique fédérale pour mieux choisir et soutenir les nouveaux cadres supérieurs de l'extérieur. Un grand nombre de leurs recommandations sont simples, mais essentielles. Le défi à relever sera d'assurer un suivi adéquat pour adopter une approche plus systématique de l'intégration des cadres externes dans leur nouveau milieu de travail.

La fonction publique du Canada a certainement beaucoup à gagner de la diversification des points de vue, des expériences et des talents des cadres supérieurs provenant de l'extérieur. Cette étude peut être d'une grande aide à qui voudra profiter davantage des forces de ces personnes et accroître la capacité de la fonction publique de répondre efficacement aux besoins des représentants élus et des citoyens.

Janice Cochrane
Présidente, CCG

REMERCIEMENTS

Les auteurs aimeraient remercier tous ceux et celles qui ont accepté d'être interviewés et qui ont généreusement partagé leur expertise et leurs idées. Jocelyne Bourgon, présidente émérite du Centre canadien de gestion, et Raymond D'Aoust, ancien Directeur général de la recherche et planification stratégiques du Centre canadien de gestion, ont beaucoup fait pour convaincre de la nécessité de cette étude et pour en élaborer les concepts. Enfin, les auteurs désirent remercier Oryssia Lennie, James Nininger et David Mac Donald pour leurs commentaires très utiles.

AU SUJET DES AUTEURS

Arthur Kroeger a débuté sa carrière au sein de la fonction publique en 1958 pour le compte du Ministère des Affaires étrangères et a été nommé Sous-ministre pour la première fois en 1974 au Ministère des Affaires indiennes et du nord. Par la suite, il a occupé le poste de Sous-ministre au sein de cinq autres ministères dont le Ministère des Transports, le Ministère de l'Énergie ainsi que le Ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Suite à son départ du gouvernement en 1992, il a été professeur invité au sein de diverses institutions et a été membre de plusieurs conseils d'administration d'instituts de recherche réputés. Il a aussi été Recteur de l'université Carleton entre 1993 et 2002.

Jeff Heynen occupe présentement le poste d'Analyste principal en recherche au Centre canadien de gestion (CCG). Auparavant, il a oeuvré pour le compte du Bureau du Conseil privé (Affaires intergouvernementales) entre 1999 et 2001. Avant de joindre les rangs du CCG, Monsieur Heynen a participé durant un an à Washington, au Programme Fulbright Canada-Etats-Unis.

RÉSUMÉ

L'étude repose principalement sur des entrevues réalisées auprès de 46 cadres supérieurs des secteurs public et privé dont la majorité avaient de l'expérience dans chacun de ces secteurs. Voici les principales conclusions de l'étude :

- La transition d'un cadre dans une nouvelle organisation, qu'il s'agisse du secteur public ou du secteur privé, est toujours difficile. Dans le secteur privé, le taux d'échec des cadres supérieurs dans un nouveau poste oscille entre 40 et 60 p. 100. De toutes les transitions étudiées – entre les secteurs et les ordres de gouvernement – celle vers la fonction publique fédérale, particulièrement en provenance du secteur privé, est considérée comme étant la plus difficile. La difficulté tient surtout à la compréhension des éléments culturels particuliers à la fonction publique, à ses réseaux décisionnels rigides et à ses normes administratives.

- Malgré les nombreux avantages du recrutement externe, la fonction publique fédérale doit tenir compte des coûts possibles de l'échec d'une transition, y compris les atteintes à la réputation de la fonction publique en son sein et dans la communauté dont provient le cadre. Plus le cadre occupe une position élevée, plus son échec sera visible. Si l'administration publique opte pour un accroissement du recrutement des cadres supérieurs externes, les interviewés estiment que les meilleures chances de succès sont aux niveaux EX 1 à 5.

- La plupart des interviewés croient que la fonction publique fédérale doit adopter une approche plus systématique de la sélection et du soutien des cadres supérieurs externes. En conséquence, les auteurs recommandent que la fonction publique prennent des mesures :

  - pour mettre en place un processus de sélection plus rigoureux des cadres supérieurs externes, y compris le recours à des entrevues de présentation avant l'engagement ou à des agences spécialisées dans la recherche de cadres et à des comités consultatifs;

  - pour faire en sorte que des mesures de transitions appropriées existent, tout particulièrement des séances d'orientation dès l'arrivée et la préparation des collègues de l'organisation d'accueil;

  - pour offrir un soutien continu aux nouveaux arrivants par un système de mentorat et en stipulant clairement que les cadres de l'administration publique doivent participer à l'intégration de leurs nouveaux collègues.

I) INTRODUCTION

a) But et méthode

Le but de la présente étude est d'évaluer l'expérience récente de l'administration fédérale dans l'intégration des cadres supérieurs provenant de l'extérieur de la fonction publique fédérale et de suggérer des façons d'améliorer le processus de transition. L'idée de l'étude découle d'une observation fondamentale : la transition d'un cadre vers une nouvelle organisation, qu'elle soit publique ou privée, est toujours difficile. Le passage d'une organisation à une autre exige une adaptation à un nouvel environnement opérationnel et culturel complexe. La transition entre les secteurs (public et privé) ou entre les ordres de gouvernement (provincial et fédéral) apporte des difficultés supplémentaires.

L'étude repose sur trois propositions. D'abord, la gestion des transitions est déterminante. Les conditions de départ dans une nouvelle organisation – comme l'acceptation par le personnel et la compréhension de la culture organisationnelle – peuvent avoir des répercussions importantes sur le rendement subséquent au travail. Ensuite, l'intégration à la fonction publique d'un cadre provenant de l'extérieur n'a pas toujours été couronnée de succès. Par conséquent, l'administration fédérale doit se montrer plus systématique et attentive aux complexités du recrutement de cadres étrangers à la fonction publique fédérale. Enfin, on peut prendre certaines mesures pour mieux accueillir les cadres qui doivent s'intégrer à un nouveau milieu de travail et améliorer leurs chances de succès.

Pour l'essentiel, la méthode appliquée dans le cadre de l'étude reposait sur des entrevues réalisées auprès de cadres des secteurs public et privé qui avaient tous vécu personnellement une transition entre différents secteurs ou administrations ou avaient côtoyé de près des personnes en transition. En tout, on a mené 46 entrevues - sept avec des sous ministres (SM) et des sous-ministres associés actuellement en poste, 16 avec des sous ministres adjoints (SMA) ou l'équivalent, 17 avec des cadres supérieurs du secteur privé (tous auparavant cadres supérieurs dans la fonction publique fédérale), trois avec des personnes nommées par le gouverneur en conseil et trois avec des spécialistes de la gestion du personnel dirigeant. La liste des interviewés se trouve à l'annexe 1 et celle des questions envoyées à chacune des personnes avant l'entrevue, à l'annexe 2.

On a invité tous les interviewés à donner leur point de vue sur les grands thèmes suivants :

- les difficultés vécues pendant leur transition vers une nouvelle organisation;
- le soutien que leur a accordé leur nouvelle organisation pour faciliter leur intégration;
- les stratégies qu'elles ont appliquées personnellement pour faciliter leur intégration;
- les principaux obstacles intrinsèques et culturels entre les secteurs public et privé, ou entre les différents ordres de gouvernement, qu'il leur a fallu surmonter pour réussir leur transition;
- les conseils qu'ils adresseraient à la fonction publique fédérale pour faciliter les transitions.

La durée moyenne des entrevues était de 45 à 60 minutes. On a informé les interviewés que leurs propos demeureraient anonymes. Dans de nombreux cas, l'intervieweur connaissait personnellement l'interviewé et la discussion était ouverte et directe.

b) Évolution du recrutement

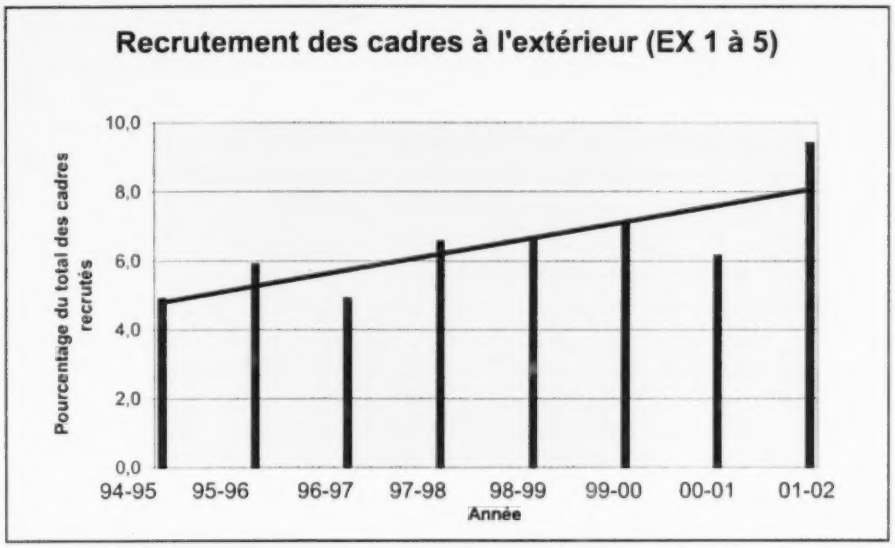
Outre les difficultés inhérentes à la transition des cadres, l'étude était justifiée par les difficultés que posent le recrutement et le maintien en poste dans la fonction publique fédérale, ainsi que d'autres organisations semblables, comme les entreprises du secteur privé et les universités. Au nombre de ces difficultés, mentionnons la demande de travailleurs de plus en plus spécialisés (experts en technologie de l'information, scientifiques), la préparation des retraites anticipées et le maintien en poste des travailleurs les plus compétents dans un marché du travail férocement compétitif. Les autres difficultés sont davantage inhérentes à la fonction publique fédérale, comme l'engagement d'accroître la diversité chez les cadres et d'enrichir la culture dans son ensemble par la multiplication des perspectives, des champs d'expérience et des compétences[1]. La recherche de compétences plus variées à l'extérieur de la fonction publique et l'amélioration des processus d'intégration s'imposent comme des éléments clés pour relever ces défis.

Bien que cette étude se concentre sur l'expérience d'intégration des cadres supérieurs de la fonction publique, particulièrement à l'échelon du sous-ministre adjoint (EX 4 et EX 5) et au-delà, il a été instructif d'examiner certaines des statistiques de recrutement concernant l'ensemble des cadres (échelons EX-1 à EX-5). Cela nous a aidés à dégager l'évolution possible du recrutement externe par rapport à la promotion interne. Nous croyons également qu'un grand nombre des mesures que peut adopter l'administration fédérale pour faciliter l'intégration des cadres supérieurs recrutés à l'extérieur sont pertinentes à tous les échelons de la fonction publique.

Les statistiques indiquent que la mobilité entre les secteurs s'accroît à l'échelon des cadres. On observe avec intérêt que, pour la première fois dans l'histoire du Canada, de nombreuses entreprises du secteur privé sont maintenant dirigées par d'anciens cadres supérieurs de la fonction publique fédérale. Parallèlement, on constate une hausse notable du nombre de personnes de l'extérieur qui ont grossi les rangs de la fonction publique aux échelons intermédiaires et supérieurs. Le tableau 1 indique le pourcentage de l'apport externe à la communauté des cadres entre 1994 et 2002. Le total comprend le recrutement externe et les promotions internes.

[1] En juin 2000, la présidente du Conseil du Trésor a approuvé le plan d'action du Groupe de travail Perinbam sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale. Entre autres recommandations, le Groupe de travail a proposé d'établir des objectifs-repères dans le recrutement de membres des minorités visibles. Plus particulièrement, il a recommandé de fixer un ratio annuel de 1 sur 5 dans la nomination des cadres d'ici 2005.

Tableau 1 : Apport externe au recrutement des cadres dans la fonction publique fédérale entre 1994 et 2002



Source : Statistiques de la Commission de la fonction publique. Ces chiffres comprennent les employés engagés pour une période indéterminée et déterminée, à l'exclusion des employés de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, des nominations de la gouverneure en conseil et celles des sous-ministres et des sous ministres associés. La ligne représente la tendance entre 1994 et 2002.

Le tableau 1 montre une claire tendance à la hausse du recrutement externe chez les cadres intermédiaires durant cette période. Celui-ci est passé de 4,9 p. cent en 1994-1995 (12 personnes de l'extérieur sur un total annuel de 245) à 9,4 p. cent en 2001-2002 (74 personnes de l'extérieur sur un total annuel de 788). C'est aux échelons EX 1 à EX 3 qu'on a enregistré le plus fort taux de recrutement externe. Durant cette période, le nombre de personnes recrutées à l'extérieur à l'échelon de sous ministre adjoint - habituellement à l'échelon EX 4 et EX 5 - est demeuré stable, soit de deux à six personnes par année.

Le mouvement de retour des anciens membres de la fonction publique est un fait intéressant dont ces statistiques ne rendent pas compte. Par exemple, 65 p. cent (11 sur 17) des sous-ministres adjoints interviewés (qui occupaient précédemment un emploi à l'extérieur de la fonction publique fédérale) avaient déjà travaillé dans l'administration fédérale, souvent au début de leur carrière. Ce phénomène de « va-et-vient » devrait s'accentuer, en particulier compte tenu de l'évolution générationnelle en matière d'attentes face à l'emploi, comme l'indique le désir croissant d'expériences professionnelles diversifiées, l'intérêt moindre pour une sécurité « à vie » dans un emploi[2]. Cette tendance corrobore également le point de vue selon lequel un passage dans la fonction publique en début de carrière - suivi d'un départ - accroît les chances de succès lors d'un éventuel retour.

[2] Allison Cowan, Carolyn Farquhar et Judith MacBride-King. *Building Tomorrow's Public Service Today : Challenges and Solutions in Recruitment and Retention*, Ottawa, Le Conference Board du Canada, 2002, p. 11.

Il est important de noter que le recrutement externe à l'échelon du sous-ministre et du sous-ministre associé a été très limité. La majorité des interviewés étaient d'avis que la situation à cet égard ne changerait guère. Cela est en partie attribuable aux contraintes imposées à l'admission, y compris l'écart salarial avec le secteur privé[3], la nécessité de se retirer des activités de gestion des avoirs financiers personnels et, pour certains, les obstacles linguistiques.

Plus généralement, certains des interviewés invoquaient l'importance de conserver une fonction publique professionnelle et non partisane pour justifier un recours limité au recrutement externe chez les cadres et les sous-ministres. Pour qu'elles réussissent, il faut accorder un soutien spécial aux personnes qui n'ont pas ou guère d'expérience de la fonction publique fédérale et qui sont nommées aux échelons supérieurs.

c) Structure du rapport

Le chapitre II de l'étude vise à cerner les avantages du recrutement externe, les conditions d'une intégration réussie et les coûts entraînés par l'échec d'une transition. On y met également en contexte la transition des cadres en examinant les expériences d'intégration dans le secteur privé. La majeure partie de ce chapitre est basée sur les études déjà réalisées sur le sujet et complétée par les résultats de nos entrevues.

Le chapitre III présente les conclusions tirées des entrevues relativement aux mesures actuelles de la fonction publique fédérale pour soutenir l'intégration des cadres externes. On y donne également une vue d'ensemble des principales difficultés rencontrées pendant le processus d'intégration, particulièrement en ce qui a trait à la culture de la fonction publique et à la difficulté de créer des réseaux dans un milieu de gestionnaires supérieurs plutôt fermé.

Le chapitre IV aborde les différences culturelles entre la fonction publique fédérale et les deux plus grandes sources de cadres externes : les administrations provinciales et le secteur privé. Cette information aidera à trouver les renseignements critiques qui devraient être au cœur des programmes d'intégration des nouveaux cadres supérieurs de la fonction publique fédérale.

Le chapitre V présente les principales recommandations des auteurs de l'étude quant aux mesures à prendre dans la fonction publique fédérale pour atténuer les difficultés – décrites dans le rapport – auxquelles font face les cadres durant les premières phases du processus d'intégration. On y a également inclus un certain nombre de recommandations concernant la sélection des recrues externes. Pour finir, le chapitre VI résume brièvement les principales conclusions de l'étude.

[3] À la discrétion du Conseil du Trésor, on a conclu certaines ententes pour hausser la rémunération au delà des limites prévues. Plusieurs des chefs de l'information de l'administration publique, par exemple, reçoivent une rémunération et des avantages sociaux par l'entremise de l'Association canadienne de la technologie de l'information pendant qu'ils sont en détachement dans la fonction publique fédérale.

II) LES AVANTAGES ET LES COÛTS DE L'INTÉGRATION

a) Définir les avantages du recrutement externe

Le recrutement externe à l'échelon des cadres présente de nombreux avantages possibles. Tant dans le secteur public que dans le secteur privé, les justifications les plus courantes sont l'acquisition de compétences ou d'aptitudes manquantes, l'amélioration de la productivité dans certains secteurs (p. ex. en technologie de l'information) et l'acquisition d'expertises très spécialisées (p. ex. droit fiscal, fonction de contrôleur).

Hormis le besoin évident de compétences et d'aptitudes, les organisations engagent des cadres supérieurs pour de nombreuses autres raisons. Celles-ci comprennent la recherche de points de vue extérieurs, le désir de profiter des réseaux d'un cadre dans une communauté ou un secteur particulier, et la mise en place de changements stratégiques. De plus, le recrutement de cadres aux origines diverses peut avoir une signification symbolique pour les communautés sous-représentées et revêtir une importance particulière pour le secteur public.

Un certain nombre d'interviewés croyaient que les hauts dirigeants de la fonction publique fédérale devaient penser de façon plus stratégique les raisons qui motivent le choix d'inviter certaines personnes à se joindre à la fonction publique. Malgré les avantages évidents du recrutement externe, ceux-ci sont rarement énoncés clairement dans l'ensemble de la communauté des gestionnaires ou de la fonction publique. Le recrutement externe n'est pas une fin en soi; il faut savoir précisément ce qu'on recherche dans chacun des cas.

b) Définir une intégration réussie

Nous croyons qu'il est impossible de définir de façon rigoureuse ce qui fait le succès d'une transition, mais nous pouvons tout de même dégager un certain nombre de paramètres. Les cadres supérieurs apportent une pleine contribution quand ils ou elles :

- comprennent réellement le mode de fonctionnement de l'organisation;
- établissent des relations et des réseaux forts et solidaires;
- arrivent au point où leur succès est manifeste dans l'organisation;
- parviennent à faire reconnaître leurs compétences.

Il est utile de noter que les analyses du secteur privé indiquent qu'une intégration complète et réussie peut prendre jusqu'à 18 mois[4]. Selon une source réputée, l'intégration est réussie quand la personne et l'organisation sont transformées pour le mieux et peuvent tirer parti de leurs forces mutuelles pour atteindre des buts avantageux pour tous[5].

Le succès de l'intégration – aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public – semble dépendre de l'équilibre entre les contradictions apparentes du rôle du nouveau cadre. En général, on demande aux recrues de l'extérieur d'apporter de nouveaux points de vue et des expériences nouvelles tout en s'adaptant au style de fonctionnement de leur nouvelle organisation. Un cadre entièrement « assimilé » apporterait peu de valeur ajoutée du point de vue culturel, et un nouveau cadre complètement insensible à la culture d'une

[4] Downey, Diane. *Assimilating New Leaders : The Key to Executive Retention*, New York, Amacom, 2001, p. 189.
[5] Ibid., pp. 1-2.

organisation risquerait d'être rejeté. En conséquence, on peut percevoir l'expérience d'intégration comme la recherche d'un équilibre entre les divers extrêmes exprimés dans le tableau 2.

Tableau 2 – Extrêmes de l'intégration : atteindre l'équilibre

Être patient		devenant productif
Fixer son propre rythme		respectant celui de l'organisation
Faire confiance à son intuition		prenant des décisions basées sur des critères précis
Plaire aux intervenants		respectant ses propres priorités
Apporter des changements		respectant le passé et la culture de l'organisation
Faire montre de compétence		demandant des conseils et de l'aide au besoin
Établir des relations basées sur la confiance	tout en	vérifiant ses suppositions relativement aux autres
Intervenir de façon adéquate		attendant d'avoir suffisamment d'information
Tirer parti des expériences antérieures		veillant à ce qu'elles n'occultent pas les nouvelles réalités
Agir avec autorité		restant en mode d'apprentissage
Ne pas diriger de façon égocentrique		montrant de la confiance en soi
Se montrer sensible aux gens		maintenant des frontières professionnelles

D'après l'ouvrage de Diane Downey, *Assimilating New Leaders : The Key to Executive Retention*, New York, Amacom, 2001, p. 4.

Selon les entrevues menées dans cette étude, il apparaît clairement que le succès d'une transition repose dans une très grande mesure sur la personne et sa capacité générale d'adaptation à un nouvel environnement. Tel que nous l'avons mentionné précédemment, les personnes nouvellement recrutées à des postes de cadre supérieur et qui avaient déjà une expérience professionnelle de la fonction publique fédérale, ont généralement plus de facilité à s'y réintégrer. Les traits de personnalité clés généralement considérés comme étant essentiels au succès de la transition à un poste de cadre supérieur comprennent la souplesse, la capacité de mener à un consensus, le pouvoir de réflexion, la curiosité intellectuelle, l'écoute et la capacité de s'oublier. L'intelligence émotionnelle est aussi importante que les connaissances pour gérer la transition.

« Dès que j'ai accédé au poste de sous-ministre, j'ai rencontré pratiquement tout le monde dans mon ministère, ainsi que mes confrères et consœurs sous-ministres. Cela a réellement contribué à montrer que j'étais disposé à apprendre et que je n'avais pas tendance à jouer de mon autorité pour rien. »

c) Coûts entraînés par l'échec d'une transition

Il faut peser avec soin les coûts entraînés par l'échec de l'intégration d'un nouveau cadre par rapport aux avantages potentiels du recrutement externe. Les coûts directs du choix d'un mauvais candidat comprennent les frais de recrutement, la rémunération, une indemnité de départ le cas échéant, les frais de formation et les frais supplémentaires par suite d'une perte de productivité. Les coûts indirects peuvent être encore plus

dommageables. Quand le roulement des dirigeants est élevé, les alliances de travail dans l'organisation sont trop brèves pour mener à des changements durables. De plus, la perte d'un cadre peut inciter un ministère à se détourner du recrutement externe.

L'échec d'une personne de l'extérieur peut aussi avoir des conséquences « culturelles » négatives, non seulement pour la personne concernée, mais aussi pour la réputation de la fonction publique, particulièrement aux yeux de la communauté dont cette personne provient (p. ex. université, minorité visible, région). Plus l'échelon est élevé, plus évident est l'échec ou le mauvais choix d'un cadre.

Compte tenu du coût élevé de l'échec des recrues, la haute direction de la fonction publique doit décider avec soin de l'ampleur du recrutement externe. Il peut être souhaitable, comme pratique générale, d'encourager un accroissement de l'embauche aux échelons inférieurs et intermédiaires – où les risques et la visibilité des échecs sont moindres. Un grand nombre d'interviewés ont déclaré que l'intégration des cadres aux échelons EX-1 à EX-5 leur semblait plus prometteuse.

Des difficultés importantes peuvent survenir quand des personnes sans expérience préalable de l'administration fédérale sont nommées à un poste de sous-ministre ou de sous-ministre associé. Ces postes sont les postes de direction les plus élevés des ministères; ils sont par conséquent les plus visibles et présentent la marge d'erreur la plus faible. Peu de temps après son accès à ce poste, le sous-ministre doit établir le programme du ministère et assumer la responsabilité de l'ensemble des résultats, souvent dans des domaines techniques qui dépassent ses compétences. Cela exige un grand talent dans la recherche de l'intérêt public, l'exécution du programme gouvernemental, l'application des analyses stratégiques, l'accomplissement d'un rôle administratif dans un contexte politique, la capacité de jeter des ponts entre le ministère et divers milieux extérieurs et la compréhension des procédés et du mode de gestion de l'administration publique. La nature hiérarchique des grandes organisations signifie que les employés attachent une grande importance au style initial et aux premières déclarations du nouveau cadre supérieur. Les personnes qui possèdent une expérience limitée de ce type de milieu doivent apprendre énormément en très peu de temps – souvent à un moment où elles doivent faire preuve de leadership au bout de quelques mois et même de quelques semaines[6].

Contrairement aux titulaires de postes moins élevés, les personnes nommées à des postes de sous-ministre doivent relever des défis très particuliers. Sitôt nommées, elles doivent établir une relation étroite avec le ministre auprès de qui elles font office de conseiller de confiance et de principal représentant du ministère. Parallèlement, elles doivent rendre compte de leurs activités auprès du greffier du Conseil privé et, en bout de ligne, du Premier ministre, lui-même responsable des nominations des sous-ministres. Malgré ces multiples obligations, le sous-ministre est relativement isolé, car ses responsabilités sont grandes et complexes, et il lui est impossible de demander régulièrement conseil à un supérieur.

Les recrues externes au poste de sous-ministre associé courent moins de risque que leurs collègues sous-ministres de se retrouver sur la sellette, mais les difficultés inhérentes à leurs fonctions demeurent considérables. Souvent, leur rôle est relativement mal défini et dépend de leur relation de travail avec leurs

[6] Pour consulter une étude récente sur les difficultés que rencontrent les sous-ministres, y compris pendant la période qui suit immédiatement leur entrée en fonction, voir Jacques Bourgault, *Le rôle et les défis contemporains des sous-ministres du gouvernement fédéral du Canada*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2003, en particulier le chapitre trois.

collègues sous ministres. En règle générale, leurs responsabilités prennent deux formes : cogestion du ministère avec le sous-ministre ou délégation de certaines fonctions spécifiques. Le succès à l'échelon de sous-ministre associé est fortement lié à la relation avec le sous-ministre. Si les sous-ministres n'encadrent pas le nouveau sous-ministre associé ou si ce dernier assume des responsabilités sans consulter son supérieur, les chances d'échec sont plus grandes[7].

Les résultats pour le moins mitigés des personnes de l'extérieur nommées à des postes de sous-ministre et de sous-ministre associé au cours des vingt dernières années mettent en relief la nécessité de procéder avec circonspection aussi bien dans le choix des candidats que dans le soutien qu'on leur accorde durant leur période d'intégration.

d) Expérience du secteur privé

Il faut bien souligner que les difficultés d'intégration des cadres ne concernent pas uniquement la fonction publique fédérale. Des études récentes confirment l'importance du roulement des cadres dans le secteur privé. Selon un article de la *Harvard Business Review* paru en 2000, 80 p. 100 des cadres d'un bassin de 150 nouveaux cadres supérieurs ont changé d'employeur dans les deux années qui ont suivi leur nomination[8]. D'autres études indiquent qu'entre 40 et 60 p. 100 des nouveaux cadres ne s'adaptent pas à leur nouvel emploi et quittent leur poste dans les 18 mois suivant leur nomination[9]. Un grand nombre des gestionnaires du secteur privé interviewés dans le cadre de cette étude ont observé que le recrutement de cadres externes demeure très limité dans leurs entreprises respectives, surtout en raison du taux d'échec élevé.

Des études réalisées dans le secteur privé ont également tenté de cerner les principales raisons d'échec des nouveaux cadres. Comme le montre le tableau 3, les raisons d'échec sont généralement associées à des erreurs commises dès le départ. La mauvaise communication et une connaissance incomplète de l'organisation et de ses usages ont nui à l'intégration et au rendement. Le tableau 3 indique clairement que, faute d'établir des relations fortes et de bien comprendre le travail, le « système immunitaire » de l'organisation rejette rapidement le nouveau cadre, aussi doué soitil.

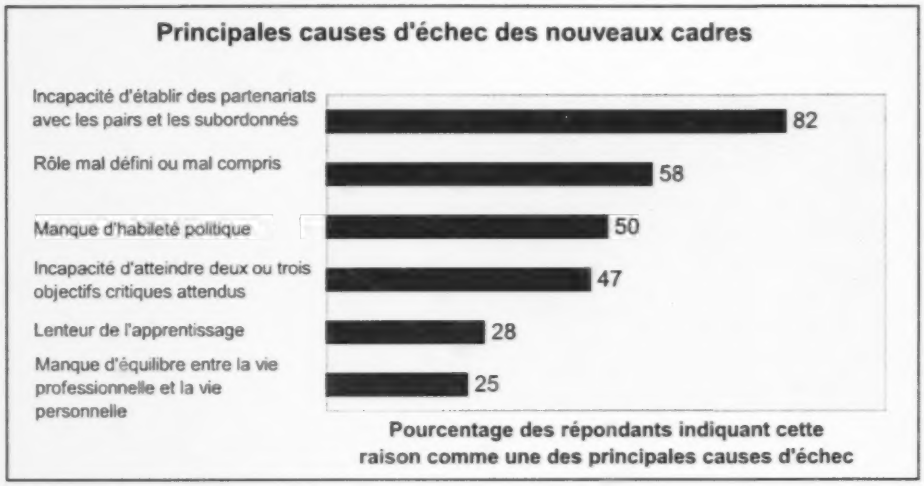
---

[7] Centre canadien de gestion, « A Learning Perspective on the Role and Responsibilities of the Associate Deputy Minister », document non publié, 2002.

[8] Cité dans P. Cappelli, « A Market-Driven Approach to Retaining Talent », *Harvard Business Review*, 78 (2000), p. 104.

[9] Corporate Leadership Council, *Integration and Assimilation of Mid-Career Hires*, décembre 2001.

Tableau 3 – Raisons d'échec des cadres dans le secteur privé


Principales causes d'échec des nouveaux cadres
Incapacité d'établir des partenariats avec les pairs et les subordonnés
82
Rôle mal défini ou mal compris
58
Manque d'habileté politique
50
Incapacité d'atteindre deux ou trois objectifs critiques attendus
47
Lenteur de l'apprentissage
28
Manque d'équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle
25
Pourcentage des répondants indiquant cette raison comme une des principales causes d'échec

Note : Le total supérieur à 100 p. 100 est attribuable à la multiplicité des réponses.
Source : Corporate Leadership Council, « Duty Free Onboarding », *Forced Outside* (1997).

Les avantages potentiels du recrutement de cadres externes, par rapport aux risques et aux conséquences d'un échec, ont incité de nombreuses entreprises privées à se montrer extrêmement rigoureuses dans leur processus de sélection. Plusieurs cadres du secteur privé interviewés ont confirmé qu'ils utilisaient des mécanismes de sélection stricts, y compris des agences de « chasseurs de têtes » spécialisées, la participation personnelle du chef de la direction, des entrevues de présentation avant l'engagement, une vérification exhaustive des références et des tests psychologiques.

III) L'EXPÉRIENCE DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE : LES DÉFIS DE L'INTÉGRATION

Les entrevues réalisées pour cette étude montrent que la fonction publique fédérale n'a pas pris toutes les mesures nécessaires pour adopter une approche systématique de la sélection et du soutien subséquent des recrues externes à l'échelon des cadres supérieurs. La plupart des interviewés ont mentionné que les séances d'information organisées par les représentants de leur ministère étaient généralement d'une très grande qualité. Toutefois, hormis dans leur entourage immédiat, peu d'entre eux estimaient avoir reçu un soutien constant et cohérent pendant leur période d'intégration. En fait, la majorité des interviewés ont affirmé qu'ils avaient dû créer leur propre programme d'intégration. Ils s'entendaient généralement pour dire qu'il fallait mettre en place des mesures supplémentaires pour faciliter la transition des cadres vers un environnement nouveau et complexe. Ces mesures font l'objet d'une discussion détaillée au chapitre V.

Les interviewés ont loué les efforts d'intégration actuels (comme les cours d'orientation pour SM et SMA offerts par le Centre canadien de gestion ou le soutien professionnel accordé aux SMA par le Réseau du leadership) et les possibilités de réseautage (comme les Forums des SMA et les petits déjeuners hebdomadaires des SM). En fait, ces programmes contiennent un grand nombre des éléments essentiels pour répondre aux besoins d'apprentissage des nouveaux cadres. Les interviewés croyaient toutefois que ces programmes, tels qu'ils sont conçus actuellement, ne suffisent pas à eux seuls à répondre aux besoins des recrues.

> *« Quand je suis devenu sous-ministre, je me sentais comme une araignée qui tisse sa toile dans la cuvette des cabinets. Je ne savais pas du tout dans quoi je m'engageais. »*

Toutefois, avant de proposer l'adoption de mesures supplémentaires, il faut savoir quels sont, d'après les intéressés, les plus grands obstacles à l'intégration. Après compilation des résultats des entrevues, nous avons groupé ces défis en trois catégories : la culture de la fonction publique, l'accès aux réseaux actuels et la compréhension de l'administration publique.

a) La culture

Pour la plupart des cadres supérieurs interviewés, les plus grands problèmes rencontrés à leur entrée en fonctions se rapportaient à leur compréhension des dimensions culturelles de la fonction publique fédérale. Cela comprenait un grand nombre de règles non écrites, comme les attentes internes et externes face au rôle du SM ou du sous-ministre associé, l'importance des relations avec les organismes centraux, les considérations protocolaires et la nécessité de pratiquer une gestion horizontale et de créer des réseaux informels pour un grand nombre de dossiers stratégiques.

Pour paraphraser plusieurs des interviewés, comprendre l'environnement culturel de la fonction publique est essentiel pour savoir « comment fonctionne réellement Ottawa ». Plusieurs personnes ont également mentionné le « vocabulaire stratégique » qu'il faut maîtriser pour communiquer efficacement dans la fonction publique fédérale. Les éléments culturels clés les plus souvent mentionnés sont les suivants :

- les styles de leadership efficaces dans la fonction publique;
- les attentes internes et externes face au rôle du sous-ministre, du sous-ministre associé et du sous-ministre adjoint;
- les outils et les techniques de la gestion horizontale;
- l'importance d'une approche consensuelle et de la diplomatie interne;
- le maintien d'une relation efficace avec les ministres;
- des processus décisionnels plus réfléchis et plus axés sur le long terme (particulièrement par opposition au secteur privé et aux administrations provinciales);
- la difficulté de définir le succès;
- les objectifs multiples et parfois conflictuels du gouvernement;
- l'importance d'établir des réseaux internes dans la fonction publique fédérale.

b) Les réseaux

Le deuxième grand obstacle à l'intégration mentionné par les interviewés était la difficulté de pénétrer dans les réseaux de la fonction publique fédérale. D'après un grand nombre de recrues récentes, les SM et les SMA ont une mentalité de club privé, car la majorité d'entre eux ont grimpé les échelons en même temps, souvent depuis la vingtaine. Pour les cadres supérieurs de l'extérieur de la Région de la capitale nationale, le défi de l'accession aux administrations centrales est encore plus grand.

> *« Dans la fonction publique fédérale, l'efficacité d'un cadre est directement proportionnelle à ses contacts. »*

D'après les entrevues, il est clair que ceux qui ont le mieux réussi leur transition sont ceux qui ont pris des initiatives personnelles vigoureuses pour s'intégrer aux réseaux de la fonction publique fédérale. Cette intégration a parfois été facilitée par des rencontres formelles et informelles avec des représentants clés de l'intérieur et de l'extérieur du ministère. Un certain nombre de recrues externes ont cependant affirmé qu'on ne leur avait même pas donné une simple liste de personnes-ressources avec leurs numéros de téléphone.

La plupart des SM et des SMA interviewés ont exprimé un appui considérable aux occasions actuelles de réseautage offertes aux cadres de la fonction publique fédérale – comme le Forum des SMA et les conférences de l'APEX. Dans les régions, les séances de réseautage pour les cadres organisées par les Conseils fédéraux régionaux ont été très appréciées. Les petits déjeuners hebdomadaires des SM, les déjeuners mensuels des SM, les retraites périodiques des SM et les soupers des SM organisés par le CCG étaient également populaires auprès des interviewés. Les petits déjeuners des SM, institués en 1985, ont joué un rôle majeur en renforçant l'esprit de collaboration et la collégialité chez les cadres supérieurs à Ottawa. Il reste que l'esprit de « communauté sociale » chez les cadres supérieurs – souvent renforcé par ces mécanismes horizontaux – exige souvent des mesures spéciales pour faciliter l'insertion des recrues dans les réseaux de la fonction publique fédérale.

c) L'administration

Comprendre l'administration publique et les processus gouvernementaux s'est avéré un obstacle supplémentaire pour les recrues, bien qu'il leur soit apparu plus facile à surmonter que celui de la culture et du réseautage. Les problèmes les plus souvent rencontrés par les recrues externes sont les suivants :

- le rôle non partisan, mais politiquement délicat des cadres supérieurs des ministères;
- le rôle et les méthodes des organismes centraux;
- la structure et les méthodes des comités du Cabinet;
- les fondements législatifs des responsabilités de gestion (particulièrement la Loi sur la gestion des finances publiques);
- la nature des directives de la fonction publique, comme celles du Conseil du Trésor;
- la terminologie des politiques et de l'administration (p. ex. les présentations, les MC non financés);
- la gestion des ressources humaines dans le secteur public;
- les relations avec les syndicats de la fonction publique;
- les cycles budgétaires et de planification;
- les dispositions et les exigences relatives à l'accès à l'information;
- le rôle des services juridiques dans les ministères.

Outre les activités d'orientation officielles, de nombreux interviewés ont exprimé le désir de parfaire leur compréhension du rôle et des processus des organismes centraux par des expériences directes. Ces particularités de la fonction publique fédérale comptent parmi les aspects les plus difficiles à comprendre pour les recrues du secteur privé et des administrations provinciales. Certains des interviewés se sont montrés intéressés à assister, comme observateurs, à des séances des comités du Cabinet, du Conseil du Trésor ou de la haute direction du Bureau du Conseil privé. Plusieurs autres auraient aimé participer à un bref programme d'« internat » dans les organismes centraux (entre un et trois mois). Ils estimaient qu'une telle expérience les aiderait à mieux comprendre le processus d'établissement des priorités gouvernementales et le rapport entre les activités politiques et celles de la fonction publique.

IV) COMPRENDRE LES FACTEURS DE DÉMARCATION

« Pour la personne de l'extérieur, entrer dans les rangs de la haute direction de la fonction publique, c'est comme se joindre au Vatican - une enclave monastique fourmillant de grands prêtres, aux processus mystérieux et aux rituels inexpliqués. »

« Par rapport au secteur privé, l'administration publique est un monde d'ambiguïté, de complexité et de nuances. »

Les entrevues ont confirmé que la transition du secteur privé au secteur public était la plus difficile de toutes, car l'environnement opérationnel de la fonction publique est plus complexe et plus diversifié. Les cadres qui se joignent à la fonction publique doivent s'intégrer presque sans délai à plusieurs équipes – à divers échelons du ministère, avec des pairs des autres ministères, et avec les organismes centraux dont ils ne comprennent pas toujours le fonctionnement. Comme le Premier ministre nomme les sous-ministres, ceux-ci doivent s'efforcer de trouver un équilibre délicat entre la loyauté envers leur ministre et leur responsabilité envers l'administration publique. La plus grande clarté des processus d'engagement, des objectifs et des responsabilités qui caractérise le secteur privé explique pourquoi la transition du secteur public au secteur privé est plus facile en comparaison. Ces différences sectorielles sont abordées dans les deux sections qui suivent.

Les entrevues ont également fait ressortir que certaines transitions du privé au public sont plus faciles que d'autres. Les difficultés s'avèrent généralement moins grandes dans les secteurs où les compétences sont plus facilement transférables (p. ex. en droit et en comptabilité), dans des domaines où l'expertise sectorielle s'applique d'emblée (p. ex. les organismes de réglementation) ou dans les domaines à dominante opérationnelle (p. ex. les sociétés d'État). On observe les transitions les plus difficiles dans les domaines touchant l'élaboration des politiques, en particulier pour les personnes qui connaissent peu les processus décisionnels de l'administration fédérale.

Comme l'ensemble des cadres recrutés à l'extérieur viennent soit du secteur privé, soit des administrations provinciales, les sections qui suivent montrent les principales différences et ressemblances entre ces environnements et celui de la fonction publique fédérale du point de vue des cadres. Il est essentiel de distinguer et de décrire ces différences avant de concevoir des programmes et des activités d'orientation pour les recrues.

a) La démarcation entre les secteurs public et privé

Voici une phrase qui résume bien le degré de ressemblance entre les secteurs public et privé : [TRADUCTION] « l'administration publique et privée se ressemblent dans tous les aspects dénués d'importance »[10]. Ces ressemblances « dénuées d'importance » sont étroitement liées à certaines lois immuables des grandes organisations. Par exemple, elles comprennent les procédures bureaucratiques, les hiérarchies et les problèmes de communication interne. En revanche, l'administration publique et le secteur privé diffèrent profondément dans leurs cultures et dans leur mode de fonctionnement.

[10] Cité par Lawrence E. Lynn Jr. dans *Managing the Public's Business : The Job of the Government Executive*, New York, Basic Books Inc., 1981, p. 136.

« Dans certains domaines de la gestion, Ottawa est en avance sur le secteur privé - particulièrement quand il s'agit d'équilibrer des intérêts internes divergents. Quand j'ai quitté l'administration publique, j'ai constaté que la souplesse mentale acquise par l'habitude des compromis qu'exigent les fonctions de direction dans la fonction publique fédérale était un atout important dans le secteur privé. »

Du point de vue des cadres supérieurs, les caractéristiques les plus importantes du secteur privé sont les suivantes :

- la motivation dans le secteur privé n'est pas la même que dans le secteur public;
- les salaires y sont beaucoup plus importants aux échelons intermédiaires et supérieurs;
- les responsabilités à l'égard des tâches et des objectifs y sont mieux définies;
- les cibles et les résultats y sont mieux définis et plus aisément quantifiables;
- le processus décisionnel y est plus clair (à l'exception possible du contrôle des sociétés de portefeuille);
- l'absence de considérations politiques (p. ex. demande du ministre, considérations intergouvernementales);
- la plus grande rapidité du processus décisionnel;
- le nombre plus restreint d'intervenants;
- la plus grande souplesse des pratiques de gestion des ressources humaines (particulièrement en matière de recrutement et de congédiement);
- les contraintes généralement moins nombreuses sur l'ensemble des initiatives de gestion;
- les exigences moindres de diversité sociale, ethnique ou linguistique.

Plusieurs cadres supérieurs du secteur privé interviewés affirment qu'il existe actuellement un large fossé et une profonde incompréhension entre les secteurs public et privé. Malgré le succès évident d'anciens membres de la fonction publique dans le secteur privé – un grand nombre d'entre eux d'ailleurs interviewés dans le cadre de la présente étude – plusieurs interviewés étaient d'avis que les dirigeants d'entreprise ne se sont jamais autant désintéressés des affaires publiques.

En réaction à cet état de chose, plusieurs cadres des deux secteurs ont proposé de créer un équivalent canadien du programme américain des stagiaires de la Maison-Blanche (*White House Fellows*) aux États-Unis. Le but principal d'un tel programme serait de favoriser un plus grand afflux vers la fonction publique fédérale de travailleurs du secteur privé et d'autres milieux en début de carrière, même pour peu de temps, pour amener le secteur privé à mieux comprendre l'administration publique. Ce programme encouragerait aussi le maintien en poste dans la fonction publique ou le retour à celle-ci plus tard. Les interviewés croyaient qu'une telle initiative non partisane exigerait probablement le soutien du Premier ministre et de plusieurs chefs de la direction du secteur privé, et devrait être administrée par le Bureau du Conseil privé.

Le programme américain des stagiaires de la Maison-Blanche (White House Fellows)

Créé en 1965, le programme des stagiaires de la Maison-Blanche est une initiative non partisane visant à donner à de jeunes Américains fortement motivés (habituellement âgés de 28 à 40 ans) une expérience directe de l'administration publique et du leadership. Les participants passent une année à temps plein à titre d'adjoints rémunérés de hauts dirigeants de la Maison-Blanche, du Vice-président, des secrétaires du Cabinet et d'autres hauts dirigeants. Ils sont rémunérés à l'échelon salarial GS-14 (83 482 $ US). Chaque année, environ 1 000 personnes présentent leur candidature et le nombre de postes de stagiaire à doter varie de 11 à 19.

b) La démarcation entre les administrations provinciales et fédérale

Les similitudes opérationnelles et politiques des administrations provinciales avec la fonction publique fédérale en ont fait une abondante source de nouveaux cadres supérieurs pour Ottawa ces dernières années. Les modèles fondamentaux de la gestion publique sont essentiellement les mêmes dans les deux ordres de gouvernement, comme le soutien aux ministres, les pratiques budgétaires, l'anonymat des membres de la fonction publique et la neutralité politique. De plus, la croissance des bureaucraties provinciales depuis les années 1970 a renforcé le professionnalisme des cadres des administrations provinciales.

« Comparativement aux administrations provinciales, la fonction publique fédérale applique un processus décisionnel beaucoup plus lent et plus étudié qui lui permet cependant d'établir une meilleure planification à long terme. »

« Dans les administrations provinciales, les membres de la fonction publique peuvent s'étendre davantage que ceux de la fonction publique fédérale sur un dossier politique, mais ils ne peuvent le traiter aussi en profondeur. »

Toutefois, les similitudes superficielles des deux ordres de gouvernement ont eu tendance à masquer un certain nombre de différences clés, dont un grand nombre ont été soulignées dans les entrevues. En règle générale, les administrations provinciales :

- exigent une interaction plus étroite entre les ministres et les cadres supérieurs (et, dans plusieurs cas, davantage de nominations politiques aux échelons supérieurs de la fonction publique);
- permettent de participer plus directement à l'établissement du programme du ministère;
- ont des ministères plus horizontaux et moins hiérarchisés, et des relations moins protocolaires;
- sont plus axées sur les opérations que sur les politiques;
- par suite de leur taille plus modeste, ont tendance à encourager un processus décisionnel plus collégial et favorisent une gestion des dossiers plus horizontale;
- ont des relations plus étroites et plus directes avec les citoyens et les organisations;
- ont des organismes centraux plus réduits et moins directifs (p. ex. les équivalents du ministère des Finances et du Conseil du Trésor sont regroupés en une seule organisation).

Cette dernière différence – le rôle plus limité joué par les organismes centraux – a été soulignée par tous les interviewés provenant des administrations provinciales. Plusieurs interviewés ont affirmé que la compréhension du rôle beaucoup plus grand que jouent les organismes centraux dans la fonction publique fédérale a été l'élément d'adaptation le plus important de leur venue à Ottawa.

V) AMÉLIORER LE PROCESSUS D'INTÉGRATION : RECOMMANDATIONS

Ce chapitre présente nos principales observations sur le processus d'intégration et les mesures que nous suggérons à la fonction publique fédérale pour accroître le taux de réussite des cadres recrutés à l'extérieur.

Principale recommandation

- L'administration fédérale doit élaborer une approche systématique pour intégrer les cadres de l'extérieur, surtout que le recrutement externe a tendance à augmenter.

Comme nous l'avons mentionné au début du chapitre III, les interviewés étaient généralement d'avis qu'il fallait faire davantage pour faciliter une transition professionnelle difficile en soi. Les SM et les SMA interviewés ont dit souvent qu'ils avaient été confrontés à l'alternative « nager ou couler » quand ils sont entrés en fonction. Nous croyons que les nouveaux nageurs doivent être mieux informés de la nature de l'eau dans laquelle ils plongent pour qu'ils puissent améliorer leur technique. La formation de nageurs d'élite exige des coaches d'élite et des équipes d'élite.

Le chapitre IV a été divisé en fonction de ce que nous estimons être les trois principaux éléments du processus d'intégration :

1. évaluer soigneusement les personnes – avant de leur offrir un poste – pour s'assurer qu'elles ont les qualités requises pour réussir à l'échelon de cadre supérieur;

2. s'assurer que les mesures d'intégration nécessaires sont en place, y compris l'orientation systématique des recrues dès leur arrivée et la préparation des collègues et des supérieurs de l'organisation d'accueil;

3. adopter des mesures de soutien continu pour aider les nouveaux arrivants, y compris des ententes de mentorat, durant leurs premiers mois dans la fonction publique.

Ces éléments servent à illustrer le scénario d'intégration idéal d'un nouveau cadre connaissant très peu la fonction publique fédérale. De toute évidence, aucun processus d'intégration ne peut convenir parfaitement à tous. Le meilleur processus permettra de cerner les besoins, les capacités et les connaissances de chacun et d'adapter en conséquence le soutien à leur intégration.

a) Processus de sélection

Bien que le processus de sélection ne soit pas directement lié au processus d'intégration des cadres, nous croyons qu'il est intimement lié au succès ou à l'échec des dernières recrues de la fonction publique fédérale. Il faut un processus de sélection plus rigoureux qui favorisera les candidats plus adaptés à l'emploi, mais aussi à l'organisation. Compte tenu de la complexité et des difficultés inhérentes aux postes de cadre supérieur dans l'administration publique, les nominations destinées à « améliorer les statistiques », sans preuve de compétences bien établies sont vouées à l'échec.

Dès le premier contact avec un candidat, les responsables du processus de sélection doivent parler honnêtement de l'ensemble des défis que devra relever le nouveau cadre de la fonction publique. Cela signifie qu'il faut lui fournir toute l'information relative à l'emploi, souligner les points forts et les avantages, mais aussi les obstacles inhérents au poste. Une mauvaise communication des attentes peut exacerber les difficultés du processus d'intégration si le poste et ses responsabilités ne correspondent pas à ce qu'on avait promis au candidat.

> *« L'administration publique doit être très sélective quand elle recrute du personnel. Les cadres du secteur privé ne sont pas tous capables de bien fonctionner dans la fonction publique. Peu de chefs de la direction auraient la patience de participer à une rencontre de deux heures sur un problème de politique gouvernementale n'aboutissant pas à une décision. »*

Les interviewés ont fortement confirmé l'importance de mettre les éventuels collègues et supérieurs du côté du candidat avant de procéder à une nomination. Les entrevues de présentation avec des collègues supérieurs ou des pairs au stade préalable à l'engagement pourraient se révéler utiles pour informer le candidat et s'assurer qu'il peut s'intégrer. Elles permettraient également de faire participer les cadres actuels au succès des recrues. De même, on devrait consulter les sous ministres avant de procéder à la nomination d'un sous-ministre associé - d'autant plus que ce rôle est mal défini dans un grand nombre de ministères et, qu'à ce poste, il est essentiel d'avoir de bonnes relations entre ces deux personnes[11].

Entrevues de présentation

Plusieurs études réalisées dans le secteur privé montrent que le recrutement externe et les écarts de rémunération (souvent nécessaires pour attirer les travailleurs très compétents ou spécialisés) peuvent susciter l'envie des employés actuels[12]. Ces études indiquent toutefois que les entreprises qui offrent fréquemment des promotions à leurs employés s'exposent moins à ce genre de sentiment qui peut affecter le moral des employés. La haute direction peut aussi réduire ces sentiments négatifs par des efforts de formation d'équipes et en communiquant clairement ses attentes.

---

[11] Centre canadien de gestion, *A Learning Perspective on the Role and Responsibilities of the Associate Deputy Minister*, document non publié, 2002.

[12] Corporate Leadership Council, « Recruiting and Retaining Mid-Career Hires », février 2003.

Beaucoup d'entreprises du secteur privé dépensent quantité d'énergie quand ils choisissent des cadres supérieurs à l'extérieur de leur organisation. Plusieurs interviewés affirment que la fonction publique fédérale devrait être au moins aussi rigoureuse, compte tenu de l'éventail particulier de compétences nécessaires pour fonctionner dans ce milieu complexe. Ils ont suggéré de recourir aux services d'agences spécialisés dans la recherche de cadres et de créer un comité consultatif informel de membres de la fonction publique récemment retraités pour aider à sélectionner les candidats. On pourrait aussi former un « conseil consultatif du chef de la direction » en rapport avec un programme prestigieux pour jeunes cadres créé sur le modèle du programme des stagiaires de la Maison-Blanche (voir le haut de la page 19).

Agences de recherche de cadres et comités consultatifs

Quant aux sources possibles de nouveaux cadres, plusieurs des interviewés actuellement dans le secteur privé ont mentionné les cadres du secteur privé dans le milieu de la cinquantaine ou la cinquantaine avancée comme recrues potentielles pour la fonction publique fédérale. Pour eux, la question des écarts de rémunération pourrait revêtir moins d'importance, car ils ont déjà accumulé, en principe, des ressources suffisantes, et certains d'entre eux pourraient être intéressés à vivre les défis et les valeurs de la fonction publique et à apporter une contribution au secteur public.

Pour ce qui est d'attirer des cadres supérieurs externes, plusieurs interviewés ont affirmé que la fonction publique fédérale doit mettre l'accent sur le caractère « gratifiant » du travail dans la fonction publique. Une rémunération adéquate sera toujours nécessaire pour attirer et maintenir en poste les cadres compétents, mais la fonction publique fédérale ne pourra jamais offrir aux cadres supérieurs les conditions salariales qui ont cours dans le secteur privé. En conséquence, l'administration publique doit faire valoir ses avantages non financiers, y compris l'accès au pouvoir et au processus décisionnel, les défis de la complexité et la satisfaction de travailler au bien-être de la société.

Faire valoir le caractère gratifiant du travail dans la fonction publique

Processus de sélection : principales recommandations

- Mener des entrevues de présentation avec des collègues supérieurs ou des pairs au stade préalable à l'engagement pour s'assurer de la pertinence d'une candidature et faire participer davantage les cadres actuels au succès des recrues.
- Envisager le recours à des services d'agences spécialisés dans le recherche de cadres ou la création d'un comité consultatif informel de membres de la fonction publique récemment retraités ou les deux pour aider à sélectionner les candidats.

b) Accueil et orientation

Les interviewés estimaient généralement que les activités officielles d'orientation sont très utiles pour comprendre la culture de la fonction publique fédérale. Les avis divergeaient sur la durée que devrait avoir selon eux l'orientation initiale – d'un jour à trois semaines (avec une préférence générale pour une période d'un à trois jours). Presque tous croyaient qu'après la période d'orientation initiale, il fallait organiser des activités de suivi échelonnées sur plusieurs mois. Il vient inévitablement aux recrues de nouvelles questions à mesure qu'elles rencontrent de nouvelles situations. En outre, pratiquement tous les interviewés ont exprimé une préférence pour un apprentissage interactif plutôt que sous forme de lectures ou de conférences.

Programmes d'orientation

« En arrivant dans la fonction publique, vous devez apprendre à nager sous peine de couler et de vous noyer. Cette approche peut favoriser le rendement, mais je pense qu'une orientation plus systématique m'aurait permis d'apprendre à nager plus rapidement. »

« Quand vous débutez à Ottawa, vous ne savez pas encore ce qu'il vous faut apprendre. Après un ou deux mois de travail, il faudrait ramener les recrues à un cours d'orientation pour leur permettre de poser des questions utiles et de consolider leurs apprentissages. »

Plusieurs interviewés ont également mentionné l'importance d'offrir des séances de pré-orientation aux membres de la famille ou aux conjoints des nouveaux cadres, particulièrement ceux qui arrivent dans une nouvelle région. Ces séances peuvent comprendre de l'information sur l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie personnelle des cadres supérieurs de la fonction publique fédérale, les ressources en recherche d'emploi pour le conjoint, l'éducation des enfants et le déménagement dans un nouveau domicile. Traiter d'une manière proactive des problèmes à l'extérieur du milieu de travail aide les cadres à mieux se concentrer sur leurs fonctions pendant la phase d'intégration.

Programmes de pré-orientation pour les familles

Pour certaines recrues provenant du secteur privé, les lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts revêtent une importance particulière. Plusieurs interviewés du secteur privé ont mentionné que la crainte de devoir rendre publiques leurs affaires personnelles dissuade les chefs d'entreprise de se joindre à l'administration publique. Les lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts sont d'une importance clé dans la fonction publique. Il est donc souhaitable d'offrir un meilleur soutien aux recrues pour les aider, par exemple, à conclure des ententes de fiducie sans droit de regard si nécessaire. Un cadre de la fonction publique fédérale a affirmé avoir subi une perte financière parce qu'il avait été mal informé.

Soutien relatif aux lignes directrices sur les conflits d'intérêts

Les interviewés ont souvent mentionné les dispositions administratives parmi les facteurs facilitant le processus d'intégration. Plusieurs d'entre eux ont souligné l'importance d'avoir un adjoint compétent pour les aider à connaître le ministère et, le cas échéant, l'ensemble de la fonction publique. Si un cadre supérieur ne connaît pas bien la communauté des gestionnaires ou les dossiers importants qui le concernent, un adjoint compétent devrait lui être assigné avant ou dès son entrée en fonction.

Dispositions administratives

« Mon adjoint a joué un rôle de premier plan en m'évitant d'être submergé par la tâche à accomplir. Il m'a permis de m'initier aux aspects les plus subtils de ma nouvelle fonction. »

« Dès mon entrée en poste, j'étais responsable d'un budget de plusieurs milliards de dollars. Et pourtant, on ne m'a pas assigné d'adjoint ou de 2-IC. Le ministère a pris là un grand risque et cela a rendu plus difficile le processus initial d'intégration. »

Les difficultés inhérentes à la transition sont nombreuses. C'est pourquoi il est préférable d'accueillir les nouveaux cadres en été ou au début de l'automne, par exemple, quand c'est moins occupé. Les mois les moins propices pour assumer de nouvelles responsabilités sont décembre et mars, mois charnières dans les cycles budgétaires et parlementaires. Les entrevues ont aussi confirmé que l'arrivée de recrues pendant des efforts de restructuration ministérielle avait tendance à faciliter leur acceptation par leurs subordonnés. Plusieurs des SMA interviewés ont déclaré que la création d'une nouvelle direction prédisposait mieux les employés de longue date à accepter les changements. L'arrivée d'un nouveau cadre supérieur pour diriger un service restructuré facilite son intégration et lui permet parfois de participer au choix de son équipe de gestion.

Meilleure période de l'année pour accueillir de nouveaux cadres

Une option supplémentaire pour les recrues serait d'être affectées à un projet spécial pendant leur période initiale d'activité (p. ex. de 6 à 12 mois) sous la gouverne de leur futur supérieur. Idéalement, cela leur donnerait des occasions précieuses de développer des relations de travail avec les gestionnaires de l'organisation. Cette affectation aiderait les nouveaux arrivants à se positionner et à connaître le programme de leur supérieur avant d'assumer des responsabilités importantes.

Affectation à des projets spéciaux

Une période d'initiation avant d'entrer véritablement en fonction permettrait aux nouveaux cadres d'acquérir une connaissance critique du mode de fonctionnement du ministère et de ses intervenants clés. Une partie de cette période pourrait comprendre une entente de jumelage avec le cadre sortant, si possible. Selon des études du secteur privé, ce procédé est très utile pour les organisations qui possèdent une culture défensive et portée à rejeter les recrues, ainsi que dans un environnement au rythme effréné et où les nouveaux venus doivent faire face à une forte pression.[13]

Période d'initiation

[13] Corporate Leadership Council, « Duty Free Onboarding », *Forced Outside*, 1997.

Accueil et orientation : principales recommandations

- Tenir des séances d'orientation initiales, puis des séances de suivi régulières pour permettre aux recrues d'acquérir de l'expérience et de s'attaquer aux nouveaux problèmes à mesure qu'ils se présentent.
- Donner des conseils et une aide de pré-orientation aux conjoints et aux familles (surtout s'il y a déménagement), ainsi que de l'information sur les lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts, si nécessaire.
- S'assurer que des dispositions administratives sont prises, y compris la nomination d'un adjoint compétent, si nécessaire.
- Choisir une période de nomination propice, soit durant les périodes de ralentissement de l'activité, les efforts de restructuration ministérielle, dans le cadre de projets spéciaux ou de périodes d'initiation.

c) Soutien continu

Le soutien et l'acceptation de la haute direction ont été mentionnés par pratiquement tous les interviewés comme des facteurs critiques du succès de l'intégration. Le soutien de la direction prend la forme de conseils et de rétroaction sur le rendement. Il consiste également à énoncer des attentes claires autour de la table des gestionnaires pour offrir au nouveau cadre un soutien collectif. Ce soutien de la haute direction est particulièrement important pour contrer le scepticisme initial envers les capacités d'un nouveau cadre et la déception inévitable des candidats internes non choisis. Pour réduire l'hostilité potentielle envers les cadres « parachutés », il faut communiquer clairement les intentions et les attentes relatives au soutien à tous les niveaux.

« En tant que nouveau SMA, la relation avec mon sous-ministre s'est révélée un facteur clé. Il a clairement demandé aux gestionnaires de « me laisser des chances ». En même temps, il m'a intégré au ministère en s'assurant que je participe à tous les comités clés. »

« La haute direction de la fonction publique fédérale doit faciliter la gestion de carrière d'un nouveau cadre, particulièrement s'il est destiné à assumer des fonctions de haut niveau. Dans le secteur privé, les PDG sont limogés s'ils ne s'occupent pas suffisamment de planifier leur succession. »

Fréquemment, les interviewés ont mentionné la pression considérable qu'ils ont subi dès leur arrivée pour atteindre rapidement un niveau de rendement élevé. La pression des débuts peut s'avérer écrasante pour un nouveau leader. Les premiers gestes, les premières décisions et les premières rencontres peuvent déterminer la manière dont les autres membres de l'organisation verront désormais le nouveau cadre. Les interviewés ont souvent dit que la haute direction (le Greffier ou le SM concerné) devaient essayer de créer rapidement des occasions pour les recrues de « s'inscrire au pointage » ou de « célébrer une première victoire ». En même temps, les hauts dirigeants doivent faire preuve de patience et encourager les autres à faire de même pendant que la recrue s'acclimate à la fonction publique fédérale.

« S'inscrire au pointage »

Un certain nombre d'interviewés ont déclaré qu'ils ne savaient pas du tout, durant les premiers mois, si leur rendement était adéquat. Ils auraient beaucoup apprécié, après trois à six mois, une discussion informelle avec un supérieur (par opposition à une rencontre d'évaluation officielle). Cette discussion leur aurait permis de discuter de leurs progrès et de leurs besoins d'apprentissage.

Rétroaction informelle

« Le facteur qui a le plus facilité ma transition dans le ministère a été les conseils informels que j'ai reçus de mes supérieurs. »

« Il est difficile pour un nouveau SM d'obtenir une rétroaction honnête sur son rendement. Un environnement plus direct, plus confiant et moins hiérarchisé serait utile. »

D'après les suggestions recueillies dans les entrevues, nous croyons qu'une des initiatives les plus importantes pour faciliter le processus d'intégration est l'établissement d'un système de mentorat[14]. Les nouveaux cadres ont besoin d'une personne expérimentée avec qui tester des idées, apprendre l'historique d'une politique donnée et comprendre les dimensions culturelles de la fonction publique. Un programme de mentorat bien conçu peut être très efficace pour présenter et acclimater les nouveaux venus à leurs collègues du ministère et à l'ensemble de la fonction publique. De plus, la souplesse des programmes complète bien les apprentissages ou les processus d'information officiels.

Mentorat

« L'ambiguïté est la spécialité du gouvernement. C'est pourquoi il vous faut des personnes pour vous aider à comprendre comment les choses se passent réellement. »

[14] La distinction entre le mentorat et les autres formes de soutien, comme le coaching ou le counselling, n'est pas toujours claire. Toutefois, le mentorat est généralement axé sur le développement de la personne, tandis que le coaching est axé sur le rôle ou les compétences.

Il est intéressant de noter que plusieurs recrues récentes aux postes de SM et de SMA ont personnellement cherché des mentors – souvent des collègues de haut niveau d'autres ministères – plus versés dans les processus décisionnels de la fonction publique. Ces personnes ont déclaré que cette démarche avait été l'une des plus déterminantes pour leur « survie » dans la fonction publique fédérale.

Responsabilité du soutien à l'intégration

D'après les suggestions recueillies dans les entrevues, nous croyons que le soutien accordé aux nouveaux cadres doit faire explicitement partie des responsabilités des cadres de la fonction publique et figurer dans leurs ententes de reddition de comptes. Rendre ce soutien explicite aidera à élargir les réseaux et transformera le processus d'intégration en un exercice plus collégial.

Mentorat 1) : « Mentorat externe »

Tous les interviewés se sont entendus aussi pour dire qu'il fallait envisager deux types de programmes de conseil et de soutien pour les nouveaux cadres. Le premier serait un programme de « mentorat informel » dans lequel le nouveau cadre rencontrerait seul à seul un cadre plus expérimenté qui pourrait être un cadre supérieur retraité ou un sous-ministre ou sous-ministre adjoint d'un autre ministère ou organisme que celui de la recrue. Cette dernière condition (provenance d'un autre ministère) est essentielle pour que la relation demeure ouverte. Idéalement, le mentor devrait avoir déjà vécu une transition semblable à celle du nouveau cadre (p. ex. un passage du secteur privé au secteur public ou de l'administration provinciale à l'administration fédérale). Comme la chimie personnelle est essentielle dans de telles relations, les recrues devraient pouvoir choisir leur mentor. Un bon mentor doit démontrer un intérêt et un engagement authentiques pour un tel programme, une excellente capacité d'écoute et de rétroaction, et une absence de comportement dominant ou contrôlant.

Mentorat 2) : Système de « compagnonnage »

La deuxième initiative la plus souvent mentionnée dans les entrevues était l'établissement d'un système de « compagnonnage » dans lequel un pair du nouveau cadre aurait pour mission de lui donner des conseils et du soutien. Ce système pourrait être plus informel que l'entente de reddition de comptes décrite plus haut. Cette entente se distinguerait par la compréhension du mentor de l'environnement politique et stratégique, une grande disponibilité et la capacité de se concentrer sur les priorités du ministère.

Soutien continu : principales recommandations

- Le soutien accordé aux nouveaux venus devrait faire explicitement partie des responsabilités des cadres de la fonction publique et figurer dans leurs ententes de reddition de comptes.
- Après une période de trois à six mois, les supérieurs devraient fournir une rétroaction franche et informelle sur le rendement et les besoins d'apprentissage du nouveau cadre.
- Il faudrait créer un programme de mentorat pour les nouveaux cadres supérieurs, soit sous forme de mentorat informel externe, soit sous forme de « compagnonnage » à l'intérieur du ministère.

VI) RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Comme nous l'avons mentionné au début de l'étude, la transition des cadres supérieurs est toujours difficile. Selon les interviewés, de toutes les transitions abordées dans l'étude – entre les secteurs ou les ordres de gouvernement – la transition vers la fonction publique fédérale est la plus difficile. Bien que la facilité relative de l'intégration dépende en partie de la transférabilité de certaines compétences (p. ex. en droit ou en technologie de l'information), les plus grands obstacles rencontrés sont la difficulté de comprendre la culture particulière de la fonction publique fédérale et d'accéder aux réseaux de prise de décision.

Les avantages du recrutement externe sont évidents : acquisitions de compétences spéciales, enrichissement de la culture de la fonction publique par des points de vue extérieurs, accroissement de la diversité et encouragement des changements stratégiques. Bien que les responsables du recrutement de cadres externes doivent tenir compte de ces avantages, ils doivent aussi garder à l'esprit les coûts potentiels d'un échec de l'intégration des nouveaux cadres. Ces coûts comprennent la désarticulation des processus décisionnels, la baisse du moral des employés et une atteinte à la réputation de la fonction publique dans la communauté dont provient la recrue. Plus le poste est important, plus l'échec est visible.

En raison de ces nombreuses difficultés, nous estimons que la fonction publique fédérale doit porter une attention particulière à la sélection des recrues potentielles à un poste de cadre supérieur. Les auteurs de cette étude ont suggéré plusieurs moyens d'améliorer le processus de sélection, comme la tenue d'entrevues de présentation, ou le recours à des agences spécialisées dans le recrutement des cadres ou à des comités consultatifs.

Si la fonction publique fédérale opte pour un accroissement du recrutement de cadres supérieurs externes, les interviewés estiment que les nominations aux niveaux EX 1 à 5 sont celles qui ont les meilleures chances de réussir. L'expérience indique que les risques sont élevés au niveau des sous-ministres et des sous-ministres associés.

Il s'est dégagé un consensus parmi les interviewés selon lequel la fonction publique fédérale doit éviter les dangers de l'improvisation dans l'orientation des recrues. Les auteurs de l'étude ont formulé certaines recommandations visant à faciliter l'intégration des cadres externes pour optimiser leurs chances de succès. Nous croyons qu'un grand nombre de ces initiatives sont simples, mais essentielles. Mentionnons, notamment, des séances d'orientation échelonnées traitant des dimensions culturelles et structurelles de la fonction publique, la tenue de séances de pré-orientation pour les conjoints et les membres de la famille, la création de programmes de mentorat et l'obligation explicite des cadres supérieurs de participer au processus d'intégration de leurs nouveaux collègues.

Par-dessus tout, il faut élaborer et appliquer une approche plus systématique de l'intégration des cadres supérieurs externes. À cette fin, il serait utile de recourir à des agences privées spécialisées en recherche de cadres.

Nous constatons avec étonnement qu'un grand nombre de personnes pensent que les cadres supérieurs ont moins besoin d'aide pour s'intégrer que les nouveaux venus des échelons inférieurs. C'est pourtant au niveau des cadres que les personnes ont besoin d'une aide particulière, à la fois pour défaire les anciennes habitudes et pour résister au réflexe d'appliquer les leçons de l'expérience antérieure à des situations entièrement différentes. En même temps, les nouveaux cadres ont besoin de soutien pour se sentir en confiance et pouvoir faire profiter leur nouvelle organisation de leurs expériences pertinentes. Nous croyons que le style de transition est important et qu'une approche systématique à la gestion des transitions peut contribuer fortement au succès des leaders d'une organisation.

BIBLIOGRAPHIE

Bourgault, Jacques. *Le rôle et les défis contemporains des sous-ministres du gouvernement fédéral du Canada,* Ottawa, Centre canadien de gestion, 2003.

Centre canadien de gestion, « Learning Perspective on the Role and Responsibilities of the Associate Deputy Minister », document non publié, 2002.

Cappelli, Peter. « A Market-Driven Approach to Retaining Talent », *Harvard Business Review,* vol. 1, n^{o} 1 (janvier/février 2000).

Corporate Leadership Council, *Duty Free Onboarding*, publication en direct, 1997. www.corporateleadershipcouncil.com (4 avril 2003)

Corporate Leadership Council, *Integration and Assimilation of Mid-Career Hires*, publication en direct, décembre 2001. www.corporateleadershipcouncil.com (4 avril 2003)

Corporate Leadership Council, *Recruiting and Retaining Mid-Career Hires*, publication en direct, février 2003. www.corporateleadershipcouncil.com (4 avril 2003)

Cowan, Allison, Carolyn Farquhar et Judith MacBride-King. B*uilding Tomorrow's Public Service Today: Challenges and Solutions in Recruitment and Retention,* Ottawa, le Conference Board du Canada, 2002.

Downey, Diane. *Assimilating New Leaders: The Key to Executive Retention,* New York, Amacom, 2001.

Gouvernement du Canada, *Faire place au changement dans la fonction publique fédérale – Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale,* Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 1999.

Lynn, Lawrence E., Jr., *Managing the Public's Business: The Job of the Government Executive,* New York, Basic Books Inc., 1981.

ANNEXE 1 - LISTE DES INTERVIEWÉS

NOM	TITRE (dernier poste occupé si l'interviewé est retraité)	MINISTÈRE / ORGANISATION (au moment de l'entrevue)
Ercel Baker	Président	Baker Group International Inc.
Alan Bernstein	Président	Instituts de recherche en santé du Canada
Ian Binnie	Juge de la Cour suprême	Cour suprême du Canada
Jean-Claude Bouchard	Sous-ministre associé	Ministère des Pêches et des Océans
Verna Bruce	Sous-ministre adjoint	Ministère des Anciens Combattants
Derek Burney	Chef de la direction	CAE Inc.
Don Campbell	Président de groupe	CAE Inc.
Renaud Caron	Vice-président, Ingénierie commerciale	CGI Corporation
Janice Charette	Sous-secrétaire, Planification et consultation	Bureau du Conseil privé
W. Edmund Clark	Président et chef de la direction	Groupe financier de la Banque TD
Ken Cochrane	Sous-ministre adjoint, Direction générale de la technologie de l'information	Agence des douanes et du revenu du Canada
Keith Coulter	Chef	Centre de la sécurité des télécommunications
Mark Daniels	Président	Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.
Cathy Downes	Directrice générale, Direction des ressources humaines	Industrie Canada
Cassie Doyle	Sous-ministre adjoint, Ressources humaines et innovation des services	Environnement Canada
Hershell Ezrin	Président du conseil	GPC International
Rob Fonberg	Sous-secrétaire, Opérations	Bureau du Conseil privé
Daniel Gagnier	Vice-président, Affaires générales et externes	Alcan Aluminium Ltd.
Tim Garrard	Ancien chef de l'information	Industrie Canada
V. Peter Harder	Sous-ministre	Industrie Canada
Stanley Hartt	Président du conseil	Salomon Smith Barney Canada, Inc.
Don Head	Sous-commissaire principal	Service correctionnel du Canada
Frank Iacobucci	Juge de la Cour suprême	Cour suprême du Canada
Irwin Itzkovitch	Sous-ministre adjoint, Secteur des sciences de la Terre	Ressources naturelles Canada

Paul Kennedy	Solliciteur général adjoint, Police et sécurité	Solliciteur général du Canada
Kevin Keough	Expert scientifique en chef	Santé Canada
David Kinsman	Directeur exécutif	Bureau de la sécurité des transports
John Kowalski	Sous-commissaire adjoint, Direction des décisions de l'impôt, Conformité et application de la loi	Agence des douanes et du revenu du Canada
Oryssia Lennie	Sous-ministre	Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
Linda Lizotte-MacPherson	Chef de la direction	Inforoute Santé du Canada
Gaétan Lussier	Ancien sous-ministre	Administration provinciale québécoise et administration fédérale
Alfred Macleod	Sous-ministre adjoint, Direction stratégique et communications	Citoyenneté et Immigration Canada
Doug Maley	Sous-ministre adjoint intérimaire	Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
Richard Manicom	Ancien sous-commissaire, Direction de la technologie de l'information	Revenu Canada
Claire Morris	Sous-ministre	Affaires intergouvernementales, Bureau du Conseil privé
Ursula Menke	Sous-commissaire, Garde côtière	Pêches et Océans Canada
Peter Nicholson	Conseiller spécial du Secrétaire général	Organisation de coopération et de développement économiques
Ardath Paxton-Mann	Sous-ministre adjoint, Colombie-Britannique	Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
Colin Potts	Ancien sous-contrôleur général	Secrétariat du Conseil du Trésor
Raymond Protti	Président	Association des banquiers canadiens
Daniel Ross	Directeur exécutif, Opérations	Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada
Michael Sabia	Président et chef de la direction	Bell Canada
Emanuelle Sajou	Directrice, Priorités de gestion et personnel supérieur	Bureau du Conseil privé
Gisèle Samson-Verreault	Sous-ministre adjointe, Ressources humaines	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Shirley Soehn	Directrice exécutive, Télécommunications	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
Pierre Soucy	Conseiller du SMA	Le Réseau du leadership, Secrétariat du Conseil du Trésor

ANNEXE 2 – QUESTIONS DE L'ENTREVUE

1. Repensez aux trois à six mois qui ont suivi votre nomination et dites-nous quelles ont été les principales difficultés auxquelles vous avez dû faire face pour vous intégrer à votre nouvelle organisation.

2. Quels sont les facteurs qui ont nui à votre intégration et ceux qui l'ont facilitée?

3. Quelles ont été vos difficultés quand vous avez voulu vous intégrer à la communauté de vos pairs (c'est-à-dire les autres cadres supérieurs)?

4. Repensez à vos difficultés d'intégration dans votre nouvelle organisation et dites-nous quelles en ont été les conséquences sur votre efficacité au travail en tant que leader et gestionnaire.

5. Quelles stratégies avez-vous appliquées pour surmonter vos difficultés et les obstacles à votre intégration?

6. Votre organisation vous a-t-elle fourni du soutien, comme du coaching ou du mentorat, pour faciliter votre intégration?

7. D'après vous, quelles sont les conditions et les facteurs critiques de l'intégration des cadres supérieurs dans une nouvelle organisation? Quelles sont les meilleures pratiques dans ce domaine? Quelle est la mesure la plus importante pour favoriser l'intégration?

8. À votre avis, quelle est la nature générale des difficultés que rencontre la fonction publique dans l'intégration du personnel externe de haut niveau?

9. Dans quelle mesure les programmes d'apprentissage destinés aux sous-ministres, aux sous-ministres associés et aux SMA les aident-ils à s'intégrer aux cadres supérieurs? Quelle cote accorderiez-vous aux programmes actuels (p. ex. les petits déjeuners et les déjeuners des SM, les retraites, les forums des SMA, etc.)?

10. Quels programmes d'apprentissage devraient s'adresser au ministère ou à l'ensemble de l'administration publique? Quels sont le contenu et les principes de conception clés pour des activités d'apprentissage facilitant l'intégration?